

## LOS ACTORES INTERNACIONALES EN EL ÁMBITO DE LA NO PROLIFERACIÓN Y EL DESARME NUCLEAR: CARACTERÍSTICAS E IMPACTO

Inmaculada MARRERO ROCHA

Profesora Titular de Relaciones Internacionales  
Universidad de Granada

**SUMARIO:** 1. TENDENCIAS DE CAMBIO DE LOS ACTORES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD.—2. ACTORES TRADICIONALES EN EL ÁMBITO DE LA NO PROLIFERACIÓN Y DEL DESARME NUCLEAR.—2.1. Los Estados y las armas nucleares.—2.2. Las organizaciones internacionales y el régimen de no proliferación y desarme nuclear.—2.2.1. Niveles de autonomía e independencia.—2.2.2. La preferencia por los foros de cooperación.—3. NUEVOS ACTORES EN EL ÁMBITO DE LA NO PROLIFERACIÓN Y EL DESARME NUCLEAR.—4. CONSIDERACIONES FINALES: LA INTERACCIÓN ENTRE ACTORES TRADICIONALES Y LOS NUEVOS ACTORES EN EL ÁMBITO NUCLEAR.

### 1. TENDENCIAS DE CAMBIO DE LOS ACTORES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD

La identificación y el análisis de los actores de las relaciones internacionales sigue siendo uno de los campos de estudio que más interés despierta dentro de la disciplina, especialmente porque se ha convertido en un objeto de debate permanente que evoluciona y se actualiza a medida que se transforman las relaciones que tienen lugar en el sistema internacional. La ampliación y diversificación de los actores complica su identificación y, sobre todo, la evaluación de su participación en los procesos internacionales<sup>1</sup>. De hecho, identificar los

---

<sup>1</sup> Sobre el origen y la evolución del concepto de actor, véanse los siguientes trabajos clásicos: BROWN, S., *New Forces, Old Forces and the Future of World Politics: Post Cold War Edition*, Glenview,

actores implicados en cada proceso, el alcance de la participación que desarrollan y la influencia que han podido tener para determinar el resultado final del proceso se convierte en una tarea ardua para cualquier investigador. La adjudicación de los distintos niveles de protagonismo que los actores alcanzan en cada uno de esos procesos, evidentemente, se encuentra determinada por la perspectiva o la opción teórica que demuestra el analista del proceso<sup>2</sup>.

La tipificación y caracterización de los actores internacionales también ha empezado a ocupar un lugar importante, en los análisis teóricos y prácticos, en los procesos relacionados con la seguridad. En primer lugar, por la evolución que han experimentado algunos sujetos que tradicionalmente participan en este tipo de procesos y que pertenecen a una categoría de actores indiscutibles, como Estados u organizaciones internacionales. Y, en segundo lugar, por la amplia dimensión que, en las dos últimas décadas, se le ha otorgado al concepto de seguridad y que ha dado cabida a la participación de otros actores que tradicionalmente estaban excluidos de estos procesos, especialmente si nos referimos a las políticas de prevención de conflictos y a la gestión de crisis internacionales. La participación de un número cada vez mayor de organizaciones internacionales, las tareas que desempeñan las organizaciones internacionales no gubernamentales, el volumen de negocio de empresas multinacionales, implicadas en los procesos de reconstrucción y en proporcionar seguridad privada, el papel de la opinión pública internacional, concienciada con el deber de proteger y que legitima la participación de sus Estados en estos procesos, o la intervención del crimen internacional organizado y los grupos terroristas internacionales, en los conflictos y en el posconflicto, son un ejemplo claro de cómo los procesos internacionales en materia de seguridad también se han convertido en un laboratorio de análisis de actores internacionales<sup>3</sup>. En consecuencia, el análisis de los actores de la seguridad internacional no es una cuestión superada ni zanjada, aunque sí condicionada por el curso de los acontecimientos internacionales y la propensión al cambio de la sociedad internacional<sup>4</sup>.

---

Scout Foresman, 1995; MERLE, M., *Les acteurs dans les relations internationales*, París, Económica, 1986, y YOUNG, O. R., «The Actors in World Politics», en ROSENAU, J.; DAVIS, V., y EASR, M. (eds.), *The Analysis of International Politics*, Nueva York, Free Press, 1972, pp. 125-144. Véanse también, BAYLIS, J.; SMITH, S., y OWENS, P., *The Globalization of World Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, ROURKE, J. T., *International Politics on the World Stage*, Dushkin, McGraw Hill, 2000; PEARSON, F., y ROCHE, J. J., *Théories des relations internationales*, París, Montchrestien, 2005, y ROCHESTER, J., *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Bogotá, McGraw Hill, 2000.

<sup>2</sup> Como señala la Prof. García Segura, la década de los setenta se caracterizó por la diversificación cuantitativa y cualitativa de los actores, con la aparición de los actores transnacionales, mientras que la década de los ochenta dio entrada a los actores subestatales (GARCÍA SEGURA, C., «La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales», *Papers*, núm. 41, 1993, p. 15). Este trabajo explora la aparición de otros actores que han proliferado a partir de la década de los noventa, los llamados actores ilegales —grupos terroristas y crimen internacional organizado—, además de los movimientos ciudadanos.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 13-32.

<sup>4</sup> Véase, a propósito de la transformación histórica del sistema internacional y la contingencia de los actores, a COX, R., «Social Forces, Status and World Orders: Beyond International Relations Theory», *Millennium*, vol. 10, 1981, núm. 2, pp. 128-137.

Dentro del ámbito de la seguridad, los procesos relacionados con la proliferación y el desarme nuclear siguen siendo los más herméticos a la participación de actores internacionales no estatales. Desde el descubrimiento del arma nuclear, su control y gestión ha estado siempre en manos de los Estados, como una parte más del núcleo duro de la soberanía, que garantizaba la supervivencia de los Estados que las poseían, gracias a su valor disuasivo, a la vez que su mera existencia suponía y supone un peligro para la seguridad del resto de los Estados de la sociedad internacional. No obstante, no sería del todo cierto afirmar que no suscitan el interés de otros actores de las relaciones internacionales, que intentan tener una participación en los procesos relacionados con las armas nucleares, aunque los Estados sean reacios a permitir dicha participación. De cualquier manera, han pasado más de 65 años desde el descubrimiento del arma nuclear y del lanzamiento de las primeras bombas en Hiroshima y Nagasaki, y más de 20 años desde el final de la Guerra Fría y de la carrera nuclear entre las dos superpotencias, lo que ha hecho algunos estragos en el monopolio estatal de las cuestiones relacionadas con la no proliferación y el desarme nuclear. Los cambios acontecidos en la sociedad internacional, la evolución del concepto de soberanía estatal y de su contenido, el mayor conocimiento de los peligros que entrañan las armas nucleares y las dificultades para justificar su existencia han conseguido que uno de los ámbitos más impenetrables de las relaciones estrictamente interestatales, que justificaban los análisis desde una perspectiva realista y neorrealista, también haya sucumbido, aunque sea levemente, a la intervención de otros actores de las relaciones internacionales, superando así la aproximación estocéntrica en el estudio de estos procesos. Sin embargo, no podríamos decir que las aproximaciones realistas han perdido sustancialmente su peso en el análisis de este ámbito, como demuestran todas las tendencias teóricas que se engloban en el llamado grupo del «realismo contemporáneo», cuyas diferencias fundamentalmente residen en identificar la fuente que determina las preferencias de los Estados para hacer valer sus intereses en el plano internacional<sup>5</sup>. Sin embargo, como señala Fulvio Attinà, la preeminencia del Estado como sistema político se encuentra sometida a una serie de fuerzas corrosi-

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, para la corriente realista conocida como «*Rise and Fall*», cuyo principal exponente es Robert Gilpin, las preferencias están condicionadas por las grandes superpotencias, cuya aparición y declive están determinadas por el conflicto (véase GILPIN, R., *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981). Para el realismo neoclásico, las preferencias de los Estados dependen de sus estructuras domésticas y por las ambiciones y actitudes de éstas [SCHWELLER, R. L., «Realism and the Present Great Power System: Growth and Positional Conflict over Scarce Resources», en KAPSTEIN, E. B., y MASTANDUNO, M. (eds.), *Unipolar Politics: Realism and State Strategies After the Cold War*, Nueva York, Columbia University Press, 1999, y RASLER, K., y THOMPSON, W. R., *The Great Powers and Global Struggle, 1490-1990*, Lexington, University Press of Kentucky, 1994]. El Realismo Estructural Defensivo se sustenta en la elección racional a favor del equilibrio de la acción ofensiva y defensiva y la tendencia de los Estados a mantener el *status quo* y que, sin embargo, son los factores domésticos lo que provocan los dilemas de seguridad (GLASER, Ch., «Structural Realism in a more complex world», *Review of International Studies*, t. 29, 2003, pp. 403 y ss). El Realismo Estructural Ofensivo (MEARSHEIMER, J., *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, Norton, 2001) pone el acento en la necesidad de tener actitudes ofensivas como única opción para incrementar el poder relativo del Estado. A este respecto, véase EDMAN, C., «Realism», en GRIFFITHS, M. (ed.) *International Relations Theory for The Twenty-First Century*, Nueva York, Routledge, 2007, pp. 11-20.

vas que transforman y redefinen sus capacidades y competencias en el marco interno y en el plano internacional<sup>6</sup>. A partir de ahí, se produce una colisión entre la estructura tradicional estatocéntrica y las consecuencias derivadas de la globalización, como la aparición de nuevos actores y la multiplicación de procesos internacionales cada vez más complejos<sup>7</sup>.

La caracterización de estos nuevos participantes resulta imprescindible para analizar los procesos internacionales en el ámbito de la seguridad y, en particular, en los procesos de no proliferación y desarme nuclear, y extraer conclusiones sobre los cambios acontecidos. Y, en este sentido, como señalaban Philippe Braillard y Mohamed-Reza Djalili:

«Los componentes, el sistema, las estructuras, los procesos de interacción no se pueden analizar correctamente si previamente no son identificados [los actores]»<sup>8</sup>.

Por ello, este análisis se concentra en los cambios de los actores que tradicionalmente participan en los procesos de no proliferación y desarme nuclear y en la aparición de actores que anteriormente se desenvolvían en otros ámbitos distintos, y que ahora también son unidades interactivas de estos procesos. El enfoque para identificar la participación de estos actores se basará en criterios funcionales que, como señala la Profesora Esther Barbé, nos proporcionan elementos suficientes para identificar las características principales que debe de tener un actor en este ámbito de las relaciones internacionales<sup>9</sup>.

Los actores que participan en las relaciones de no proliferación y desarme nuclear son, en definitiva, unidades del sistema internacional que tienen fijados unos objetivos que pretenden conseguir, para lo que cuentan con una serie de recursos y capacidades con objeto de influenciar los procesos internacionales de este ámbito. A partir de ahí, la capacidad de movilizar recursos y la autonomía de que disponen son las notas más características de los sujetos, en el sentido amplio del término, de la proliferación y el desarme nuclear. Ahora bien, esa capacidad de participar e influenciar estos procesos no puede ser ni puntual ni efímera. Estos actores deben presentar cierta continuidad en su participación, lo que permitirá identificarlos y diferenciarlos de actores ocasionales que sólo participan de manera muy puntual en este tipo de

<sup>6</sup> ATTINÁ, F., *El sistema político global*, Barcelona, Paidós, 2001, p. 157.

<sup>7</sup> Sin embargo, autores como J. G. Ruggie han puesto de manifiesto como «la gobernanza privada produce sólo soluciones parciales [a la demanda de la ciudadanía] lo que está favoreciendo la vuelta del sector público» (RUGGIE, J. G., «Taking Embedded Liberalism Global: The Corporate Connection», en HELD, D., y KOENING-ARCHIBUGI, M., *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, Cambridge, Polity Press, 2003, pp. 27 y ss. Véase también, JAHN, D., «Globalization as Galton's Problem: The Missing Link in the Analysis of Diffusion Patterns in Welfare State Development», *International Organization*, vol. 60, núm. 2, 2006, pp. 401-431).

<sup>8</sup> BRAILLARD, Ph., y DJALILI, M.-R., *Les relations internationales*, París, PUF, 2004, p. 31.

<sup>9</sup> Según la Prof. Esther Barbé, «el actor internacional es aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo o individuo) que goza de la habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía» (BARBÉ, E., *Relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007, p. 153 y pp. 136 y ss.).

procesos internacionales y que desaparecen una vez que han hecho valer sus objetivos.

En la línea de las reflexiones anteriores, la hipótesis de partida de este trabajo consiste en afirmar que los cambios acontecidos en la sociedad internacional, esencialmente por el incremento de la participación de un mayor número de actores internacionales en muchos procesos tradicionalmente reservados a los Estados, también ha surtido efecto en todos los procesos relacionados con la proliferación de armas nucleares y la promoción del desarme. El alcance y la naturaleza de los actores internacionales en el ámbito nuclear es a veces distinto al de los actores que participan en otros espacios, por lo que en estas páginas se pretende, en primer lugar, identificar los cambios que han sufrido los actores que tradicionalmente participan en los procesos de no proliferación y desarme nuclear y, en segundo lugar, los nuevos actores que han tenido una participación más reciente y que han generado mayores tensiones en este ámbito. La interacción entre ambos, actores tradicionales y nuevos actores en el ámbito nuclear han provocado unos resultados que también serán analizados en las consideraciones finales.

## **2. ACTORES TRADICIONALES EN EL ÁMBITO DE LA NO PROLIFERACIÓN Y DEL DESARME NUCLEAR**

En el ámbito de la no proliferación y del desarme nuclear, los procesos relevantes han sido tradicionalmente identificados con la tensión y el conflicto, evidentemente por las repercusiones que tendría un conflicto nuclear militar; sin embargo, al igual que en la gran mayoría de los ámbitos de las relaciones internacionales, los procesos de cooperación en materia nuclear han superado con creces a los de conflicto, aunque las repercusiones internacionales de los mismos puedan ser, en algunos casos, menos amplias<sup>10</sup>. De cualquier manera, los procesos que tienen lugar en el ámbito nuclear consiguen una repercusión extraordinaria en el medio internacional. Como señalan Brian Hocking y Michael Smith, al identificar un proceso internacional debemos fijarnos en «procesos políticamente relevantes de comunicación e intercambio de actores en el sistema internacional»<sup>11</sup>. A pesar de la problemática de las relaciones nucleares, son muchas las ocasiones en las que existen necesidades e intereses comunes en materia nuclear, además de valores compartidos que promueven los procesos de cooperación entre los Estados. En el ámbito nuclear, estos procesos han demostrado ser cada día más complejos como

---

<sup>10</sup> K. Holsti ha contabilizado que cada día se producen miles de interacciones entre actores del sistema internacional que tienen un carácter cooperativo. A veces se trata de intercambios técnicos-administrativos que no llegan a tener una gran trascendencia internacional y, otras veces, son procesos que afectan de manera muy directa a la esfera privada de los individuos con una repercusión internacional notoria (HOLSTI, K., *International Politics: A framework for analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1992, pp. 378 y ss.)

<sup>11</sup> HOCKING, B., y SMITH, M., *World Politics. An Introduction to International Relations*, Nueva York, Harvester/Wheatsheaf, 1990, p. 217.

consecuencia del aumento del número de actores participantes, el incremento de los ámbitos objeto de la cooperación, además de la diversificación de las características e intensidad del entramado relacional.

Los principales protagonistas de esos procesos de cooperación nuclear siguen siendo los Estados, ya sean nucleares o no nucleares, aunque a medida que transcurrían los años desde el descubrimiento de las armas nucleares empezaron a intervenir otros actores. La cooperación internacional durante la Guerra Fría respondía a problemas que se originaban en partes concretas del planeta y de los que podía responsabilizarse directamente a un grupo reducido de Estados. Durante el periodo bipolar, la agenda de cooperación nuclear estaba fuertemente volcada en evitar que las tensiones entre los bloques concluyesen con un enfrentamiento nuclear. Los procesos de cooperación se reducían a las negociaciones en materia de control de armamento y desarme que, en definitiva, a pesar de estar auspiciados, en ocasiones, por organizaciones internacionales y respaldadas por otros Estados, se dirimían principalmente entre Estados Unidos y la Unión Soviética<sup>12</sup>. Pero, a medida que transcurrieron los años, el número de Estados se multiplicó, ya que la carrera nuclear vertical entre las dos superpotencias fue sustituida por una proliferación horizontal como consecuencia del incremento del número de Estados nucleares que no tenían intención de emprender una carrera nuclear similar a la de las dos grandes superpotencias, pero sí mantener unas capacidades nucleares suficientes para disuadir cualquier ataque nuclear en su territorio.

Aunque la solución o el tratamiento del problema no solía ser una cuestión de responsabilidad compartida<sup>13</sup>, muchos de los aspectos relacionados con la promoción del desarme, o la aplicación de medidas de no proliferación empezaron a confiarse a las organizaciones internacionales, especialmente a la hora de promover las medidas de seguridad nuclear y de inspeccionar las actividades de los Estados sospechosos de desarrollar un programa nuclear militar<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Sobre el protagonismo de nuevos actores en los procesos de cooperación durante la Guerra Fría y las diferencias con la situación actual, véase CAREY, J., «The Contemporary Nature of Security», en SALMON, T. C. (ed.), *Issues In International Relations*, Londres, Routledge, 2000, pp. 55-75.

<sup>13</sup> La Prof. Esther Barbé ha recogido las diferentes nociones que, dentro de la lógica de la seguridad compartida, se han desarrollado en los últimos años por diferentes autores; así encontramos los conceptos de *comunidad de seguridad*, integrado por un grupo de personas que se han unido con el fin de evitar entre ellos las luchas físicas; *régimen de seguridad*, que representaría las reglas, principios y normas que permiten a los Estados refrenarse en su comportamiento, con la creencia de que los demás harán lo mismo, lo que según su autor beneficiará la cooperación en el largo plazo; *complejo de seguridad*, que es aplicable a los niveles regionales se define como un grupo de Estados, cuyas preocupaciones en materia de seguridad los vinculan entre sí, de tal forma que no es posible considerar sus seguridades nacionales las unas al margen de las otras; por último, encontramos *sistema de seguridad*, el cual está muy relacionado con el anterior, de hecho su sentido es equivalente, sólo que este, se usa en espacios institucionalizados [BARBÉ, E., *La Seguridad en la nueva Europa*, Los Libros de la Catarata, 1995, pp. 41-45. Véase también BARBÉ, E., y ORIETA, P., «Más Allá de la Seguridad Nacional», en DE CUETO, C., y JORDÁN, J. (coords.), *Introducción a los Estudios de Seguridad y Defensa*, Granada, Comares, 2001, pp. 19-32, donde además recoge los conceptos de *seguridad compartida* y *seguridad global*].

<sup>14</sup> Incluso las situaciones que más tensión internacional, como la desnuclearización de Corea del Norte y de Irán, han provocado procesos de cooperación importantes entre los Estados con mayor

## 2.1. Los Estados y las armas nucleares

Las relaciones internacionales en el ámbito de la proliferación y el desarme nuclear siguen teniendo un carácter predominantemente interestatal, no sólo porque su nivel de funcionalidad esté claramente potenciado por su condición de sujeto originario de Derecho internacional sino, también, porque para el resto de los actores que participa en estos procesos —organizaciones internacionales, empresas multinacionales, grupos terroristas o el crimen organizado—, en buena medida, el desarrollo de sus objetivos, actuaciones y autonomía gira en torno al Estado o depende de él. Por ello, a pesar de la aparición continua de otros actores internacionales, de la internacionalización de muchos ámbitos de la política interna de los Estados y de que cada vez más su actuación se vea condicionada por otros actores y por la complejidad de los procesos internacionales, su protagonismo es claramente argumentable, especialmente, en los ámbitos tradicionalmente relacionados con el núcleo duro de su soberanía.

Los argumentos que pueden esgrimirse para situar al Estado como principal actor de los procesos de no proliferación y desarme nuclear, se apoyan, en primer lugar, en el carácter estatocéntrico de los fundamentos de las teorías realistas y neorrealistas de las relaciones internacionales, que han tenido un peso importantísimo en los análisis sobre este ámbito, especialmente en tiempos de la Guerra Fría, cuando la carrera y el equilibrio nuclear copaban gran parte de sus investigaciones, fundamentalmente auspiciadas por las autoridades políticas de los Estados implicados, que mantenían un acercamiento estatocéntrico de la realidad internacional. Y, en segundo lugar, como consecuencia de la subjetividad originaria del Estado y su capacidad de actuación en el plano internacional como titular de derechos y obligaciones en el ámbito de la no proliferación y el desarme, donde el protagonismo estatal ha sido indiscutible gracias a sus atributos jurídicos. Y, en tercer lugar, aunque las características del Estado como actor en los procesos nucleares tampoco se han mantenido constantes, siempre han sido los que han impulsado o frenado su proliferación o desarme.

Entre las principales tendencias de evolución del Estado en los procesos nucleares, podemos señalar, desde el punto de vista cuantitativo, un incremento en el número de Estados participantes. Desde el descubrimiento del arma nuclear, su posesión estuvo restringida a un número muy concreto de Estados con capacidad nuclear, mientras que la mayor parte de los Estados de la sociedad internacional aceptaban esta situación, renunciando a desarrollar una capacidad nuclear militar, formando parte del Tratado de No Pro-

---

peso internacional. Por ejemplo, la desnuclearización de Corea del Norte ha dado lugar a procesos de cooperación, que se han manifestado en la celebración de rondas multilaterales de negociación y hasta en la creación de una organización internacional, hoy fallida, para la gestión del programa nuclear civil norcoreano y, también, a procesos de conflicto que se han materializado en la aplicación de sanciones políticas y económicas a este Estado.

liferación de Armas Nucleares (en adelante TNP) como Estados no nucleares y sometiéndose a los mecanismos de control y verificación existentes. Al mismo tiempo, otros Estados se beneficiaron de la protección nuclear que las superpotencias nucleares proporcionaban en el seno de las distintas alianzas militares. En consecuencia, los ámbitos de la proliferación y del desarme militar tradicionalmente no sólo han sido objeto de procesos de relación interestatal, sino también restringidos a un número reducido de Estados de la sociedad internacional, por lo que el incremento de los Estados participantes desde el final de la Guerra Fría se convierte en un cambio cuantitativo del actor estatal<sup>15</sup>.

En efecto, el número de Estados implicados en el régimen de no proliferación nuclear, especialmente como Estados no nucleares partes del TNP, ha crecido llegando a la universalidad. De la misma manera que se ha incrementado el número de Estados nucleares declarados, pasando de cinco a nueve en menos de tres décadas, sin contar tres renunciaciones voluntarias a sus programas nucleares militares (Sudáfrica, Argentina y Brasil) y una forzosa (Irak), además de las sospechas sobre los posibles planes de desarrollo de armas nucleares por parte de otros Estados como Irán. Por tanto, el número de Estados nucleares y no nucleares implicados en el régimen de no proliferación nuclear ha crecido de manera constante<sup>16</sup>. Desde el punto de vista de la naturaleza de

---

<sup>15</sup> Entre los trabajos doctrinales de los autores que mantienen una visión pesimista sobre el incremento del número de Estados nucleares podrían destacarse los siguientes: DUNN, L. A., *Controlling the Bomb: Nuclear Proliferation in the 1980s*, New Haven, Yale University Press, 1982; *id.*, «Containing Nuclear Proliferation», *Adelphi Paper*, núm. 263, Londres, IISS, 1991; KAISER, K., «Non-proliferation and Nuclear Deterrence», *Survival*, vol. 31, 1989, núm. 2, pp. 123-136; MILLER, St. E., «The Case Against a Ukrainian nuclear Deterrent», *Foreign Affairs*, vol. 72, 1993, núm. 3, pp. 67-80; EVRON, Y., *Israel Nuclear Dilemma*, Nueva York, Cornell University Press, 1994, y QUESTER, G., «Review: Nuclear Proliferation: Grounds for Optimism?», *International Studies Review*, vol. 11, 2009, núm. 4, pp. 790-791. El principal exponente de los autores optimistas sobre los peligros de incremento del número de Estados nucleares es Kenneth Waltz que con sus trabajos «The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better», *Adelphi Paper*, núm. 171; «Nuclear Myths and Political Realities», *American Political Science Review*, vol. 84, 1990, núm. 3, pp. 731-745, y «The Emerging Structure of International Politics», *International Security*, vol. 18, 1993, núm. 2, pp. 44-79, ha llegado a fundar una escuela con numerosos seguidores como BUENO DE MEZQUITA, B., y RIKER, W. H., «An Assessment of the Merits of Selective Proliferation», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 26, 1982, núm. 2, pp. 283-306; FELDMAN, S., *Israeli Nuclear Deterrence: A Strategy for the 1980s*, Nueva York, Columbia University Press, 1982; BRITO, D. L., e INTRILIGATOR, M. D., «Proliferation and the Probability of War: Global and Regional Issues», en BRITO, D. L.; INTRILIGATOR, M., y WICK, A. D. (dirs.), *Strategies for Managing Nuclear Proliferation*, Lexington (Mass.), Lexington Books, 1983, pp. 135-143; MEARSHEIMER, J. J., «The Case of a Ukrainian Nuclear Deterrent», *Foreign Affairs*, vol. 72, 1993, núm. 2, pp. 50-66; VAN CREVELD, M., *Nuclear Proliferation and The Future of Conflict*, Nueva York, Free Press, 1993; LAVOY, P. R., «Civil-Military Relations, Strategic Conduct, and Stability of Nuclear Deterrence in South Asia», en SAGAN, S. D. (dir.), *Civil-Military Relations and nuclear Weapons*, Stanford University Center for International Security and Arms Control, 1994, pp. 79-109, y HASHIMOTO, N.; LO, B., y REITER, D., «Ensuring Peace: Foreign-Imposed Regime Change and Postwar Peace Duration, 1914-2001», *International Organization*, vol. 62, 2008, núm. 4, pp. 717-736.

<sup>16</sup> Como señala Barbé, el Estado es una realidad cuantitativa por el incremento que se ha producido de estas realidades sociopolíticas, aunque también el fenómeno de la diversidad estatal pone de manifiesto cómo los Estados pueden constituir realidades muy diferentes en el plano internacional, como lo son el club de los Estados nuclearizados o los «Estados-bomba» (BARBÉ, E., «El Estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistema de Estados», en *Papers Revista de Sociología*, 1993, núm. 41, pp. 38-44).



los Estados implicados en este tipo de procesos, las novedades se han dejado sentir en la diversidad del poder de influencia que ahora presentan los Estados implicados<sup>17</sup>. Tradicionalmente, los Estados nucleares han compartido ciertos niveles de fuerza y una posición internacional importante, incluso anterior a su estatus nuclear. En concreto, el «club nuclear» lo conformaban dos superpotencias internacionales, Estados Unidos y la Unión Soviética, y tres Estados con atributos de poder y una posición en la sociedad internacional muy superior a la mayoría de los Estados del planeta —China, Gran Bretaña y Francia—, además de ser los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Sin embargo, poco a poco, desde los años setenta se unieron al club nuclear Estados que gozaban de la posición de potencias regionales como Israel, India y Pakistán, mientras que el descubrimiento del ya neutralizado programa nuclear iraquí, el contrastado poder nuclear de Corea del Norte y las sospechas sobre la situación nuclear iraní ponen de manifiesto una gran diferencia en cuanto a los recursos de poder de los Estados nucleares, aunque la introducción del arma nuclear en sus políticas de seguridad y defensa se haya transformado en capacidad de influencia en los asuntos internacionales<sup>18</sup>. Actualmente, el aumento del número de Estados ha ido acompañado de un aumento de las diferencias entre los mismos<sup>19</sup>. Esta diversidad estatal no solo se manifiesta en el grado de participación de estos Estados en los procesos nucleares sino también en el nivel de derechos y obligaciones en el marco del régimen de seguridad internacional, teniendo en cuenta que solo los cinco Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad han obtenido el estatuto legal de Estados nucleares en el marco del TNP<sup>20</sup>, mientras que el resto no pueden formar parte de dicho instrumento a no ser que renuncien a su capacidad nuclear o, bien, como es el caso de Corea del Norte o Irán, estarían incumpliendo las obligaciones que asumieron en el marco de este Tratado, incluso llegando a denunciarlo como hizo Corea del Norte en 2003<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> HAY, C. (ed.), *The State. Theories and Issues*, Londres, Palgrave, 2009.

<sup>18</sup> Hay que reconocer que siguen apareciendo trabajos muy valiosos que analizan las diferencias entre los Estados atendiendo únicamente a los atributos clásicos de poder (territorio, población, capacidades militares) y ponen de manifiesto cómo las potencias internacionales siguen diferenciándose del resto de los Estados porque, en casos críticos, son sus atributos clásicos de poder los que marcan las diferencias. En definitiva, los Estados se comportan en términos realistas y las superpotencias como Estados Unidos aún más, pero no les gusta reconocerlo (MEARSHEIMER, J. J., *The Tragedy of Great Power Politics*, op. cit., nota 15, pp. 168 y ss.).

<sup>19</sup> Entre las obras que desarrollan un análisis sistemático de los elementos de poder que confieren a los Estados una posición en la sociedad internacional, se recomienda especialmente la segunda parte de la obra de Cornelia Navari sobre internacionalismo y Estados en el siglo XX (NAVARI, C., *Internationalism and the State in the Twentieth Century*, Londres, Routledge, 2000, pp. 119-228). En este sentido, considero acertadas las palabras de Esther Barbé, cuando señalaba que «el papel del Estado como actor internacional se ve desafiado por su propia proliferación, que supone la utilización de un mismo concepto para hablar de realidades absolutamente diferentes» (BARBÉ, E., *Relaciones internacionales*, op. cit., nota 9, 2003, 2.ª ed., p. 141).

<sup>20</sup> El art. VI del TNP dispone: «Cada Parte en el Tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y el desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional».

<sup>21</sup> Sobre los primeros momentos de la cooperación internacional ante el descubrimiento del programa nuclear norcoreano en PIGRAU SOLÉ, A., *El régimen de no proliferación de las armas nucleares*,

En definitiva, con las tradicionales potencias nucleares ahora conviven Estados con estructuras económicas, sociales y políticas muy debilitadas, como consecuencia de conflictos internos o de la presión y sanciones internacionales<sup>22</sup>. Incluso se trata de Estados a los que se les aplica la regla principal del juego internacional, el principio de igualdad soberana, pero, como señala Gerry Simpson, son incapaces de participar en la mayor parte de los procesos internacionales porque no pueden o se resisten a asumir compromisos y cumplirlos<sup>23</sup>. Además, en alguno de los casos, especialmente cuando se trata de Estados acusados de patrocinar el terrorismo internacional, o que simplemente un sector de su sociedad lo hace, la posibilidad de que entidades o grupos no gubernamentales de carácter criminal puedan llegar a ejercer grandes presiones sobre las autoridades estatales o sobre parte de la población y del territorio incrementa la preocupación sobre la gestión que estos Estados pueden hacer de sus políticas disuasivas y las medidas de seguridad que aplican a sus capacidades nucleares. La debilidad de las instituciones de los nuevos Estados que han accedido al arma nuclear puede resultar preocupante<sup>24</sup>. Por ejemplo, en el caso de Irak, el descubrimiento de su programa nuclear provocó el colapso de las instituciones del Estado y la división social tras la intervención militar; aunque muchos opinan que su integridad territorial hubiese estado garantizada si hubiese concluido su programa nuclear y fabricado la primera bomba sin dar lugar a los enfrentamientos religiosos y étnicos que ocurren en su territorio.

La diversidad estatal dentro del ámbito de la no proliferación y el desarme nuclear es un fenómeno relativamente reciente, que se ha incrementado en las dos últimas décadas y que no ha tenido una correspondencia normativa, lo que ha hecho al régimen de no proliferación mucho más discriminatorio

---

Madrid, McGraw Hill, 1997, pp. 148-149 y 204-222 y sobre el proceso de negociación actual y las crisis de ese proceso en KOEPKE, J., *My North Korea Vacation*, Nueva York, PublishAmerica, 2006, y CHA, V. D., y KANG, D., *Nuclear North Korea*, Nueva York, Columbia University Press, 2005.

<sup>22</sup> HOWES, D. E., «When States Choose to Die: Reassessing Assumptions About What States Want», *International Studies Quarterly*, vol. 47, 2003, núm. 4, pp. 669-692. Tanisha Fazal ha analizado distintas causas que pueden provocar la desaparición de un Estado, desde la conquista y la anexión hasta la situación de «Estados Bufé» y los Estados que pierden paulatinamente poder y presencia internacional (FAZAL, T. M., «State Death in the International System», *International Organization*, vol. 58, 2004, núm. 2, pp. 311-344). Sobre las repercusiones de los conflictos internos de carácter étnico en las estructuras sociales del Estado, véase CARMENT, D.; JAMES, P., y TAYDAS, Z., «The Internationalización of Ethnic Conflict: State, Society, síntesis», *International Studies Review*, vol. 11, 2009, núm. 9, pp. 63-86.

<sup>23</sup> Sobre esta cuestión, Gerry Simpson va mucho más allá y analiza los casos de Estados como Irak después de la primera guerra del Golfo o Bosnia-Herzegovina para llegar a la conclusión de que las obligaciones que estos asumen en la etapa del posconflicto amplían unos límites al ejercicio de sus competencias soberanas que nunca hubiesen asumido otros Estados. Su obra *Great Powers and Outlaw States* es de las más críticas respecto a los regímenes impuestos cuando termina un conflicto, que claramente hipotecan para siempre la independencia y autonomía de los Estados en los que se aplican (SIMPSON, G., *Great Powers and Outlaw States. Unequal Sovereigns in the International Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004).

<sup>24</sup> Esta cuestión ha sido analizada por Peters Andreas que se adentra en la dimensión criminal de los conflictos internos durante el conflicto y en la etapa del posconflicto. En este sentido, llega a la conclusión que una parte de la actividad delictiva continúa y además acapara importantes ámbitos de la actividad económica de estos Estados (ANDREAS, P., «The Clandestine Political Economy War and Peace in Bosnia», *International Studies Quarterly*, vol. 48, 2008, núm. 1, pp. 29-51).

y dificulta los procesos de cooperación encaminados a frenar el crecimiento del número de Estados nucleares. El arma nuclear sacraliza el territorio de los que las poseen y, también, paraliza las negociaciones de desarme, que se hacen difíciles cuando las motivaciones nucleares se extienden a todas las regiones del planeta. Por tanto, la nuclearización ya no se dirime entre Estados ricos y Estados pobres, Estados con alta participación en asuntos internacionales y Estados aislados o incapaces de hacer valer sus intereses<sup>25</sup>. Además, tanto las potencias nucleares clásicas como los nuevos Estados nucleares, incluso con mínimas capacidades nucleares o con una nuclearización latente, son capaces de influenciar las actividades de las organizaciones internacionales, las primeras porque forman parte de la cúpula decisoria y los segundos porque son los principales destinatarios de las medidas y actuaciones de las organizaciones internacionales que cooperan en este ámbito.

El incremento y la diversidad de los Estados nucleares implicados en los procesos nucleares ha tenido consecuencias en diversos aspectos de la cooperación en materia de no proliferación y desarme nuclear. En primer lugar, la no aceptación por parte de los nuevos Estados nucleares de los mecanismos de cooperación que fueron diseñados durante los inicios de la Guerra Fría para frenar la proliferación de Estados nucleares. En concreto, nos estamos refiriendo al sistema de transferencias nucleares con fines pacíficos, que se establece en el marco del TNP y cuyo principal guardián es el Organismo Internacional de la Energía Atómica (en adelante OIEA), encargado de garantizar que las transferencias que reciben los Estados no nucleares para desarrollar energía nuclear con fines pacíficos no son desviadas para la producción de material fisible con fines militares. Igualmente, los nuevos Estados nucleares al margen del TNP y de las inspecciones del OIEA no participan en los foros de información y cooperación para evitar las transferencias de bienes y tecnología nucleares que pueda tener un doble uso, civil y militar, como el Grupo de Suministradores Nucleares o el Grupo Wassenaar. Por tanto, las transferencias de los nuevos Estados nucleares quedan al margen de los mecanismos de cooperación internacional para el control y verificación de las mismas. En definitiva, los nuevos Estados nucleares han terminado con el monopolio del control de la proliferación nuclear que tenían las cinco potencias nucleares clásicas. Incluso puede afirmarse que, desde su entrada en escena, las medidas de no proliferación nuclear se han demostrado cada vez más ineficaces y la cooperación en este ámbito presenta más dificultades.

---

<sup>25</sup> Kathleen Hancock ha calificado a Estados que tienen una cierta dependencia con respecto a otros Estados, como Bielorrusia, heredera de material y armas nucleares soviéticas, de Estados «semi-soberanos». En su estudio, la autora se empeña en demostrar cómo la dependencia económica y política de Bielorrusia respecto a Rusia lo convierte en un Estado con una gran pérdida de soberanía. Desde mi punto de vista, los hechos que la autora relata son indiscutibles pero no la conclusión a la que llega. Si se realizase un análisis pormenorizado de la situación de dependencia que presentan muchos países aplicando el esquema de Hancock llegaríamos a la conclusión de que la mitad de los Estados del globo no son soberanos. En HANCOCK, K., «The Semi-Sovereign States: Belarus and Russian Neo-Empire», *Foreign Policy Analysis*, vol. 2, núm. 2, 2006, pp. 117-136.

La segunda consecuencia está, sin embargo, relacionada con el ámbito del desarme. Mientras que los Estados nucleares del TNP han adquirido, sobre la base del art. VI del Tratado, la obligación de llegar a un desarme nuclear global, los nuevos Estados nucleares no tienen contraída ninguna obligación en ese sentido y no están dispuestos a participar en procesos de desarme, cuando sus arsenales nucleares representan una ínfima parte de los arsenales de las potencias nucleares clásicas, especialmente, de los que poseen Estados Unidos y la Federación Rusa. Esta situación ha condicionado los procesos de desarme de la posguerra fría, que prácticamente se han convertido en un vehículo utilizado por las dos superpotencias con la única intención de disminuir unas capacidades nucleares sobredimensionadas que resultan difíciles de mantener, poco útiles en un contexto de disuasión en el que las principales amenazas nucleares provienen de Estados que tienen una mínima capacidad nuclear. Igualmente, aunque Francia y Gran Bretaña no se encuentran en una situación de disuasión activa y hayan realizado reducciones sustanciales en sus arsenales nucleares<sup>26</sup>, no están dispuestos a participar en un proceso de desarme total, y menos aún China<sup>27</sup>. En este sentido, el final de la carrera nuclear vertical entre las dos grandes superpotencias no ha supuesto un incremento de las perspectivas de desarme internacional sino una nueva estrategia a la hora de valorar, por parte de las potencias nucleares clásicas, el número y las características del armamento nuclear que necesitan para garantizar su seguridad. Sin embargo, las nuevas potencias nucleares alegan la necesidad de garantizar su seguridad utilizando armas nucleares en el marco de un régimen de no proliferación y desarme discriminatorio en el que no están dispuestas a participar.

---

<sup>26</sup> La reducción del programa nuclear militar francés comenzó inmediatamente después del final de la Guerra Fría, disminuyendo a la mitad sus armas nucleares y a un tercio el número de cabezas nucleares, dedicándole sólo alrededor del 10 por 100 del presupuesto de defensa. Además, a partir de 1996 eliminó sus instalaciones nucleares del Pacífico. Sin embargo, su Ley de Programación Militar 2003-2008 mejoró en 2010 sus medios submarinos armados con nuevos misiles estratégicos y sus misiles aire-tierra (ARTEAGA, F., «La disuasión nuclear francesa según el Presidente Chirac: ¿reforma, ruptura o recordatorio?», *Real Instituto Elcano, ARI*, núm. 1, 11/2006, p. 2). En 2008, el presidente de la República anunció la reducción de una tercera parte de número de armas nucleares, misiles y aviones de componente aerotransportado. Tras esa reducción, Francia alcanzará un total de 300 ojivas nucleares (la mitad de la cifra más alta que alcanzó durante la Guerra Fría). Como medida de transparencia, Francia ofreció a los representantes de los más de cuarenta Estados miembros del TNP la posibilidad de visitar sus instalaciones nucleares, visita que tuvo lugar el 16 de marzo de 2008, mientras que el 16 de marzo de 2009, expertos no gubernamentales realizaron también otra visita a esas instalaciones. Evidentemente, se trata de una medida muy efectiva para promover la confianza mutua pero, sin embargo, insuficiente de cara a una buena parte de Estados de la Sociedad Internacional, aunque Francia alegue que aplica el principio de la «estricta suficiencia nuclear» («Desarme nuclear: El compromiso concreto de Francia», Documento de Trabajo presentado por Francia al Comité Preparatorio de la Conferencia de las Partes de 2010 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, NPT/CONF.2010/PC.III/wP.36). Sin embargo, el Reino Unido no tiene previsto en los próximos años hacer mejoras en materia de modernización de su arsenal nuclear y sistemas de lanzamiento, por lo que sería más probable que aceptara una nueva reducción del mismo. En SIMPSON, J., «The United Kingdom and the Nuclear Future: The Strength of Continuity and the Change for Change», *The Nonproliferation Review*, vol. 17, 2007, núm. 4, pp. 227-249.

<sup>27</sup> LEWIS, J., «Chinese Nuclear Posture and Force Modernization», *The Nonproliferation Review*, vol. 16, 2009, núm. 2, pp. 290 y ss.

En definitiva, el incremento y diversidad de actores estatales ha conllevado un cuestionamiento de los fundamentos de las estructuras destinadas a frenar la proliferación de armas nucleares, a la vez que ponen en entredicho las aspiraciones de buena parte de los Estados de la sociedad internacional a favor de un mundo libre de armas nucleares.

## 2.2. Las organizaciones internacionales y el régimen de no proliferación y desarme nuclear

Las organizaciones internacionales se han consagrado como el segundo actor más relevante de los procesos de cooperación en materia de no proliferación y desarme nuclear. Poco después de la aparición en la escena internacional de las armas nucleares se creó la Organización de las Naciones Unidas (en adelante NNUU), que desde un principio incluyó como uno de los temas más importantes de su agenda de cooperación las cuestiones relacionadas con el desarme, donde el desarme nuclear ocupó y sigue ocupando un lugar fundamental, especialmente para la Asamblea General, que sigue dedicando gran parte de sus energías, en cada una de sus sesiones, a emitir resoluciones encaminadas a provocar un marco de cooperación internacional en materia de desarme nuclear, a partir de los trabajos realizados por su Comisión de Desarme<sup>28</sup>. La actividad de NNUU ha sido crucial para la institucionalización y la ordenación existente en materia nuclear. En este sentido no podemos dejar de olvidar que la principal organización valedora del régimen de no proliferación de armas nucleares, el OIEA<sup>29</sup>, es un organismo especializado del sistema de NNUU, que desarrolla las labores de inspección técnica necesarias para garantizar que la asistencia en materia de energía nuclear a los Estados no nucleares partes del TNP que la utilizan con fines pacíficos e, igualmente, detectar e informar sobre posibles desviaciones de las transferencias de bienes nucleares para un uso militar no previsto<sup>30</sup>. Los informes elaborados por

---

<sup>28</sup> Véase el programa y calendario de trabajo de la Primera Comisión: Desarme y Seguridad Internacional, A/647399 de 9 de noviembre de 2009.

<sup>29</sup> El Organismo Internacional de la Energía Atómica fue creado, el 26 de octubre de 1956, durante la Conferencia de Nueva York sobre el uso pacífico de la Energía nuclear y su estatuto entró en vigor el 29 de julio de 1957. Actualmente, el OIEA cuenta con 151 Estados miembros. Las principales funciones del OIEA son: la promoción de la investigación, el desarrollo y la aplicación práctica de la energía atómica para fines pacíficos y el establecimiento de unas medidas de salvaguardia que aseguren que las actividades nucleares desarrolladas por los Estados no tendrán fines militares (*Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes*, Center For Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, 2010, pp. 17-24).

<sup>30</sup> El párrafo primero del art. III del TNP recoge lo siguiente: «Cada Estado no nuclear parte del Tratado se compromete a aceptar una serie de salvaguardias derivadas de la conclusión de un acuerdo con el Organismo Internacional de la Energía Atómica, de acuerdo con el estatuto y el sistema de salvaguardia del Organismo, para el propósito exclusivo de verificar el total cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Tratado, con objeto de prevenir la dispersión del uso de la energía nuclear para fines pacíficos a nucleares explosivos». El párrafo cuarto del mismo artículo añade la obligación de comenzar las negociaciones con el Organismo, para la conclusión de dicho acuerdo, 180 días después de la ratificación del TNP, y 18 meses después del comienzo de dichas negociaciones deberá haberse concluido el acuerdo. El principal objetivo del OIEA es el de promover y ayudar

el OIEA y sus recomendaciones pueden llegar a ponerse en conocimiento del Consejo de Seguridad cuando los casos revisten de gravedad<sup>31</sup>. Las decisiones de la Junta de Gobernadores del OIEA son la principal fuente objetiva para valorar, por parte del Consejo de Seguridad, la necesidad de decretar medidas coercitivas de carácter político, económico e, incluso, militar en aquellos casos en los que las actividades nucleares de los Estados partes del TNP, que se han comprometido a no desarrollar un programa nuclear militar y que están sometidos a las inspecciones del Organismo, puedan suponer un peligro para la paz y la seguridad internacional. De hecho, el Consejo de Seguridad, sobre la base de las recomendaciones del OIEA ha adoptado decisiones tan importantes como las sanciones decretadas contra Corea del Norte o Irán<sup>32</sup>. La Unión Europea también ha llevado a cabo una intensa actividad de cooperación en materia nuclear entre sus Estados miembros y con terceros Estados y organizaciones internacionales a nivel técnico-económico y también político. Desde la creación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, la cooperación en el ámbito de la seguridad nuclear y de la producción de energía nuclear para uso civil entre los Estados miembros no ha tenido parangón en otros foros internacionales. De la misma manera, la experiencia y el conocimiento de los Estados miembros y de la propia organización en materia nuclear ha servido para desarrollar proyectos de asistencia a numerosos países en el ámbito de la seguridad nuclear y la no proliferación y el desarme nuclear. Igualmente, en el ámbito de la cooperación en materia de política exterior y de seguridad, la Unión Europea ha promovido muchas iniciativas

---

al desarrollo y la investigación en materia de energía nuclear para uso pacífico en todo el mundo. Esa tarea de fomentar la utilización de la energía nuclear para fines pacíficos se ve completada con la labor de velar para que los Estados miembros del Organismo cumplan una serie de medidas de salvaguardia que garanticen que sus conocimientos, experiencia, instalaciones y materiales nucleares no sean objeto de un uso de carácter militar. Para ello, el Organismo cuenta con dos sistemas de medidas de salvaguardia. El primero tiene su base jurídica en el art. III.A.5 del estatuto del Organismo y se aplica a los materiales, equipos, instalaciones y conocimientos que hayan sido suministrados por el Organismo a cualquier Estado. También, los Estados, por iniciativa propia, pueden someter a las medidas de salvaguardia del Organismo las instalaciones nucleares cuyos datos no hayan sido suministrados por el Organismo. En este caso, el sistema de salvaguardia del Organismo se recoge en el art. XII de su estatuto y se desarrolla mediante el documento INFCIRC/66, posteriormente revisado por el documento INFCIRC/66Rev.2. El segundo sistema es el que se aplica a los Estados no nucleares que son parte del TNP, siguiendo lo establecido en el art. III de dicho Tratado y desarrollado por el documento INFCIRC/153.

<sup>31</sup> Consúltese el último *Safeguards Statement de 2009* presentado en la Junta de Gobernadores del OIEA ([www.iaea.org](http://www.iaea.org)).

<sup>32</sup> Véanse las siguientes resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la cuestión iraní: 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1887 (2009) y 1929 (2010). La adopción de sanciones contra Irán en el marco del Consejo de Seguridad ha sido una cuestión bastante polémica, sobre todo a la hora de recabar el consentimiento de la Federación Rusa. Los cambios de la política de seguridad y defensa de Estados Unidos, junto con los nuevos progresos en el programa nuclear iraní han sido sin duda los factores desencadenantes de la resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en la que se establecen medidas que restringen el comercio con Irán (HARVEY, C., y SABATINI, R., *Russia's Lukewarm Support for International Sanctions Against Iran: History and Motivations*, James Martin Center for Nonproliferation Studies, abril de 2010). Véanse las siguientes resoluciones del Consejo de Seguridad sobre el programa nuclear de Corea del Norte: las resoluciones 825 (1993), 1540 (2004), 1695 (2006), 1718 (2006), 1874 (2009), 1887 (2009) y 1928 (2010), así como las declaraciones de su Presidencia de 6 de octubre de 2006 (S/PRST/2006/41) y de 13 de abril de 2009 (S/PRST/2009/7).

encaminadas a reducir los peligros de la proliferación de armas nucleares, que han conllevado importantes aportaciones económicas<sup>33</sup>.

No obstante, el objeto de este estudio no estriba en una descripción de las actividades de las principales organizaciones internacionales con competencias en este ámbito, sino que prefiere ahondar, primero, en la autonomía que realmente tienen cuando actúan en el ámbito nuclear y, segundo, en las situaciones en las que los Estados prefieren no confiarles mayores tareas en esta materia y acuden a mecanismos alternativos. Es cierto que existen otras organizaciones internacionales que desarrollan actividades en el ámbito de la seguridad y la defensa y que, por tanto, en muchas ocasiones se interesan en los temas nucleares, pero las que han desarrollado el mayor volumen de actividades son las que se han mencionado anteriormente.

### **2.2.1. Niveles de autonomía e independencia**

El debate sobre la autonomía de las organizaciones internacionales como actores de las relaciones internacionales apareció desde el momento en que este nuevo actor entró en escena y, realmente, se han llegado a conclusiones muy contradictorias sobre esta cuestión. Autores como Robert W. Cox y Harold K. Jacobson<sup>34</sup> han puesto el acento en los elementos de dependencia de las organizaciones internacionales de los Estados que las componen y, sin embargo, Michel Virally<sup>35</sup> ha resaltado el hecho de que en muchas ocasiones las decisiones y las actuaciones de las organizaciones internacionales cuentan con una identidad propia y amplio margen de autonomía. No creo que ambas opiniones sean excluyentes, ya que existen organizaciones internacionales en las que predominan los elementos apuntados por Cox y Jacobson y otras que dan muestras claras de los márgenes de autonomía y de capacidad de decisión respecto a los Estados. En materia de no proliferación nuclear, las decisiones adoptadas por una organización internacional de carácter técnico, como el OIEA, se han convertido en un verdadero elemento

---

<sup>33</sup> Véase la Posición Común de 29 de diciembre de 2009 relativa al fomento de la no proliferación y a la creación de medidas de confianza en la región del sur de Asia (2009/1012/PESC, DO L 348 de 29 de diciembre de 2009). Las tres iniciativas más importantes de los Estados miembros han sido el apoyo a las conferencias de revisión del TNP, que tuvieron lugar en los años 2000, 2005 y 2010, de 13 de abril de 2000 (00/297/PESC, DO L 97 de 19 de abril de 2000) y de 25 de abril de 2005 (2005/329/PESC, DO L 106 de 27 de abril de 2005) para promover que los Estados que todavía no han firmado y ratificado el Tratado renuncien a sus programas nucleares militares, si los tienen y, también, que todos los Estados firmantes den cumplimiento a las obligaciones que recoge el Tratado, incluida la dirigida a que los Estados nucleares reconocidos por el Tratado emprendan las acciones oportunas para llegar a un desarme nuclear global, tal y como se recoge en el art. VI. También destacan las acciones de la Unión en la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares, en la Posición Común, de 20 de marzo de 2006 (2006/243/PESC, DO L 88, de 25 de marzo de 2006), de 28 de junio de 2007 (2007/468/PESC, DO L 176, de 6 de julio de 2007) y de 15 de julio de 2008 (2008/588/PESC, DO L 189, de 17 de julio de 2008).

<sup>34</sup> COX, R. W., y JACOBSON, H. K., *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organizations*, Boston, Yale University Press, 1973.

<sup>35</sup> VIRALLY, M., *L'Organisation Mondiale*, París, Armand Colin, 1972, pp. 30 y ss.

de legitimación de las sanciones posteriormente adoptadas por el Consejo de Seguridad.

Ahora bien, el hecho de que la mayor parte de las decisiones del Consejo de Seguridad hayan ido destinadas a sancionar a Estados como India o Pakistán, al margen del TNP y denunciando de su carácter discriminatorio, o a Estados como Corea del Norte, que quieren abandonar un régimen discriminatorio que solamente legitima y legaliza los arsenales nucleares de los cinco Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad, pone en entredicho la autonomía de NNUU respecto a los intereses de las cinco potencias nucleares clásicas. En este sentido, la actividad de NNUU y del OIEA dejan de ser reflejo del principio jurídico de la igualdad soberana de los Estados y los temas de desarme se convierten en un ámbito más donde se detectan los límites prácticos del alcance de ese principio, desde el momento en el que los arsenales nucleares de las cinco potencias miembros permanentes del Consejo de Seguridad están exentas de los controles del OIEA. Igualmente, la situación de Estados como Israel, que ha desarrollado un programa nuclear al margen del TNP, que no ha sufrido ningún tipo de sanción, pone de manifiesto que los parámetros a la hora de juzgar los peligros que encierran los programas nucleares militares son meramente de carácter político. Este tipo de apreciación se confirma desde el momento en el que los programas nucleares de India y Pakistán fueron calificados como una amenaza para la seguridad internacional cuando realizaron un total de once pruebas nucleares en 1998 y sometidos a un paquete de sanciones internacionales, mientras que con el cambio de circunstancias internacionales después de los atentados del 11 de septiembre pasaron a convertirse en aliados cruciales en la lucha contra el terrorismo internacional, y sus programas nucleares dejaron de significar un peligro para la paz internacional. Como señala el Profesor Rafael Grasa a este respecto, la polémica sobre las funciones que desarrollan las organizaciones internacionales como actores, entra dentro de la discusión «interparadigmática entre las diversas concepciones de las relaciones internacionales, donde cada enfoque suele enfatizar un rol y omitir otros posibles, para analizar lo que realmente hacen las organizaciones internacionales gubernamentales resulta más fructífero optar por una postura más ecléctica»<sup>36</sup>. En definitiva, el autor prefiere no adherirse a las posturas más realistas, que sostienen que las organizaciones internacionales son incapaces de resolver los problemas que se presentan en la sociedad ni, tampoco, asumir la posición de las corrientes más idealistas que las consideran el único instrumento capaz de responder a las consecuencias del carácter anárquico de las relaciones internacionales y resolver problemas globales<sup>37</sup>. Esta aproximación resulta muy útil para definir las funciones de las organizaciones internacionales en los procesos nucleares, donde, a veces, se convierten en un instrumento de las políticas exteriores de los principales Estados nucleares, otras veces son capaces de

---

<sup>36</sup> GRASA, R., «Las organizaciones internacionales y los nuevos desafíos globales», *Papers*, núm. 41, 1993, p. 74.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 74.



modificar la conducta de los Estados implicados en estos procesos y, en algunas ocasiones, pueden desarrollar actividades completamente autónomas.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, la importancia de las organizaciones internacionales como actores de los procesos internacionales en materia nuclear debía de medirse atendiendo al grado de autonomía que obtienen a la hora de decidir y actuar en el plano internacional para que su voluntad sea claramente diferenciada de la de sus Estados miembros y que, por tanto, su capacidad de influencia no sea la suma de las capacidades de los Estados que la conforman<sup>38</sup>. Sin embargo, en el ámbito de la cooperación en materia nuclear, la autonomía de la que hacen gala organizaciones de carácter técnico como OIEA se diluye en las apreciaciones de carácter político del Consejo de Seguridad, a la hora de tratar distintos casos de nuclearización al margen del TNP o contraviniendo sus disposiciones, haciendo más acuciado el carácter discriminatorio del régimen de no proliferación y desarme del que son valedores. Por ello, los parámetros de igualdad no son los más apropiados en estos casos para concluir la falta de intervención de las organizaciones internacionales en este tipo de procesos. Independientemente del tratamiento más o menos imparcial que hagan de las situaciones que tratan y de los propios intereses de los Estados miembros, son imprescindibles para legitimar las medidas de cooperación encaminadas a sancionar a los Estados que incumplen sus obligaciones en este ámbito y para identificar los casos de nuclearización que pueden suponer un riesgo para la seguridad internacional<sup>39</sup>. En este sentido, NNUU y el OIEA han mostrado distintos grados de autonomía, sobre todo cuando se comparan con organizaciones internacionales de integración, como la Unión Europea, que sí ha desarrollado actividades en el ámbito de la no proliferación y el desarme nuclear con un mayor grado de independencia, a pesar de que esta actividad se enmarca dentro de su Política Exterior y de Seguridad Común, donde los Estados miembros no han atribuido el ejercicio de competencias soberanas a las instituciones de esta organización. Además, en el caso de la Unión Europea, sus posiciones y acciones comunes en el ámbito de la no proliferación y el desarme nuclear reúnen el consenso de los 27 Estados miembros, de los que únicamente dos son Estados con capacidad nuclear militar, Gran Bretaña y Francia, y de los 25 Estados restantes, algunos cuentan con un programa nuclear civil muy avanzado pero, en definitiva, todos han renunciado a desarrollar un programa nuclear militar. En este sentido, el consenso que se obtiene en el marco de la Unión Europea se fundamenta en importantes conocimientos en materia de energía

---

<sup>38</sup> Se recomienda el análisis desarrollado por McLean en el que se pone de manifiesto las grandes diferencias existentes entre organizaciones internacionales. En MCLEAN, A., «From International Organization to International Organizations», en SALMON, T. C. (ed.), *Issues in International Relations*, Londres, Routledge, 2000, pp. 159-188.

<sup>39</sup> La clasificación de las organizaciones se ha convertido en una cuestión cada vez más compleja, ya que resulta necesario identificar y perfilar un número de criterios capaces de sistematizar el incremento en número y en funciones de estos actores. Los criterios de clasificación que ofrece Merle: tipo de funciones, carácter de las competencias, ámbito territorial de actuación, etc., siguen resultando, a mi parecer, bastante útiles (MERLE, M., *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., en nota 1, pp. 386 y ss.).

nuclear y en mayores márgenes de imparcialidad, lo que lo convierte en una fuente de credibilidad, teniendo en cuenta la aportación técnico-económica que sus Estados miembros vienen realizando desde hace más de dos décadas al régimen de no proliferación y desarme nuclear.

Por tanto, la condición de sujetos de Derecho internacional de estas organizaciones internacionales ha contribuido de manera nada desdeñable a incrementar su participación y su influencia en el ámbito nuclear, como demuestran las funciones que generalmente desempeñan como foros de concertación de intereses y su utilidad indiscutible, como tanto han resaltado los neoliberales, a la hora de proporcionar información, disminuir desconfianza y solucionar problemas comunes, a la vez que reducir las posibilidades de conflicto. Incluso constituyen el segundo referente político-organizativo para el conjunto de la sociedad internacional, que confía en muchas de las medidas adoptadas y propuestas en el marco de estas organizaciones internacionales, y, a veces, desaprueban que los Estados no las respalden o no acaten las decisiones que en ellas se adoptan<sup>40</sup>. No obstante, como se ha señalado con anterioridad, sus opiniones en muchas ocasiones no son secundadas porque pueden identificarse con las preferencias de las potencias nucleares del TNP. Aunque el ámbito material de las armas nucleares limita más la participación de las organizaciones internacionales en estos procesos, por formar parte del núcleo duro de la seguridad y la defensa del Estado. Sin embargo, la complejidad que ha adquirido el fenómeno de la proliferación de armas nucleares, por las distintas características que presentan los nuevos Estados nucleares, la posibilidad de que grupos delictivos se hagan con material fisible y las dificultades para garantizar un proceso de disuasión nuclear, efectivo y seguro, entre actores con niveles de nuclearización muy distintos y con recursos escasos para asegurar la protección del material fisible, han provocado que las organizaciones internacionales sean cada vez más conscientes de la necesidad de procurar una cooperación internacional efectiva, tanto en ámbitos más técnicos y especializados como en ámbitos político-diplomáticos. En consecuencia, están destinadas a jugar un papel cada vez más fundamental en un sector material tan restringido como este, aunque en ocasiones han quedado excluidas a favor de foros de cooperación.

### **2.2.2. La preferencia por los foros de cooperación**

Una de las características del régimen de no proliferación nuclear ha consistido en acudir a la creación de foros de cooperación con bajos niveles

---

<sup>40</sup> Han aparecido una serie de estudios que confrontan la hegemonía norteamericana con la capacidad de influencia de las NNUU y de otras organizaciones internacionales. Estos trabajos ponen de manifiesto de qué manera las organizaciones internacionales en su condición de actores se ven seriamente condicionadas por los cambios de las políticas exteriores de las potencias hegemónicas hasta los límites de poner en peligro los fundamentos de su existencia. Véanse KRAHMANN, E., «American Hegemony or Global Governance? Competing Visions of International Security», *International Studies Review*, vol. 7, núm. 4, 2005, pp. 531-546, y PUCHALA, D. J., «World Hegemony and the United Nations», *International Studies Review*; vol. 7, núm. 4, 2005, pp. 571-584.

de institucionalización, que han ido proliferando a medida que aparecía la necesidad de reforzar la cooperación en varios ámbitos. La razón que ha justificado la aparición de estos foros es el incremento de los intercambios comerciales de bienes y tecnología nuclear con una finalidad, en principio, pacífica. Sin embargo, el descubrimiento de los programas nucleares de Irak, Corea del Norte e Irán demostraron el doble uso que podían llegar a tener estas transferencias, las limitaciones de la actividad desarrollada por el OIEA y la necesidad de intercambiar información para detectar los materiales que podrían ser utilizados con fines militares en manos de Estados concretos. Para tal fin fueron creados dos foros de cooperación, el Grupo de Suministradores Nucleares y el Wassenaar Group, donde los Estados intercambian constantemente información sobre los productos y tecnología que exportan y que podrían desviarse para uso militar. Además actualizan un listado de los países a los que no debería exportarse ese tipo de bienes y tecnologías, porque son sospechosos de tener intenciones de aprovechar estas transferencias para usarlas en el ámbito militar<sup>41</sup>. Este tipo de intercambio de información se ha trasladado también al ámbito de la tecnología espacial, susceptible de ser utilizada para el desarrollo de misiles balísticos, de la cual ha salido incluso un código de conducta, que no conlleva obligaciones jurídicas para los Estados participantes. Esta proliferación de foros de cooperación también ha calado hondo en otros ámbitos del control de bienes y tecnología convencional, química y biológica que podrían engrosar las capacidades militares de Estados cuyas intenciones son identificadas como agresivas.

La preferencia por los foros informales de cooperación para frenar la proliferación de Estados nucleares en lugar de confiar en las organizaciones internacionales se explica por varias razones. En primer lugar, resultan ser un mecanismo útil para garantizar la continuidad del negocio de las exportaciones por parte de Estados que quieren rentabilizar sus inversiones nucleares en el ámbito civil o militar y que no están dispuestos a renunciar a los beneficios que normalmente obtienen. En segundo lugar, estos foros no incluyen mecanismos de control que conlleven hacer públicos los pormenores de la industria nuclear de los exportadores e impliquen una contabilidad externa de su producción y de sus volúmenes de venta. En tercer lugar, estos

---

<sup>41</sup> El Grupo de Suministradores Nucleares está formado por 46 países que exportan este tipo de bienes, además de la Comisión Europea como Observador Permanente. Se reunió por primera vez en noviembre de 1975 en Londres, y desde entonces elabora las directrices fundamentales para la exportación de bienes y tecnología nuclear. El Régimen de Control de Tecnología de Misiles se estableció en 1987 y reúne a 34 países que exportan tecnología y elementos para la fabricación de estos sistemas de lanzamiento con el objetivo de prevenir la proliferación de misiles para el transporte de armas nucleares. Este régimen fue completado, en 2002, cuando, durante la Conferencia mantenida en La Haya, los Estados miembros decidieron adoptar un Código de Conducta para la exportación de tecnología balística, que ha sido firmado por 130 Estados. El Grupo Wassenaar se estableció en 1995 y reúne a 40 Estados que exportan tecnología y bienes de doble uso. Este grupo elabora y actualiza los listados de tecnología y bienes sensibles para ser utilizados como armamento de destrucción masiva y listados de los países sospechosos de tener intenciones de hacerlo. Sobre las circunstancias históricas en las que aparecieron estos foros de cooperación, su funcionamiento, Estados participantes y mecanismos que utilizan, véase el *Inventory of International Non proliferation Organizations and Regimes*, James Martin Center for Nonproliferation Studies, 2010, pp. 142 y ss.

mecanismos no suponen ninguna limitación a la soberanía de los Estados en ámbitos tan sensibles para su seguridad como todos los relacionados con la industria nuclear ni las relaciones con los socios comerciales de los exportadores. La ausencia de mecanismos de verificación y de obligaciones jurídicas garantiza, de alguna manera, la continuidad de las actividades de estos foros de los que los Estados pueden salir cuando lo deseen. Evidentemente, ante esta situación, las ventajas de los foros de cooperación frente a las obligaciones que conlleva la pertenencia a una organización internacional que pudiera tener competencias en esta materia queda clara. Los foros de cooperación garantizan el protagonismo exclusivo de los Estados en el ámbito de la no proliferación nuclear, y la no intervención de otros actores en el núcleo duro de su soberanía. Sin duda, organizaciones internacionales como el OIEA y otras que pudieran crearse podrían llevar a cabo este tipo de actividades con la finalidad de garantizar todo el comercio nuclear, a la vez que velar por la no proliferación de las armas nucleares. Sin embargo, ello conllevaría un proceso más estricto de cooperación con un intercambio continuo de información, el sometimiento a mecanismos de verificación por parte de la organización internacional y, sobre todo, un conocimiento de la sociedad internacional de las actividades comerciales nucleares de los Estados. La flexibilidad de los foros de cooperación en materia de no proliferación nuclear ha conllevado, en la práctica, la aparición de programas nucleares que fueron desarrollados con la ayuda de transferencias que en su día tenían una finalidad simplemente civil y pone de manifiesto los fallos que presentaban estos sistemas de intercambio de información exentos de obligaciones y de órganos permanentes con competencias en la materia<sup>42</sup>.

Además de los foros de cooperación permanente, los Estados han creado foros de cooperación ad hoc para resolver las controversias surgidas por las nuclearizaciones ilegales de Estados parte del TNP, como Corea del Norte o Irán. Sin embargo, en ninguno de los dos casos ha surtido los efectos esperados. En el caso de Corea del Norte se instauró una mesa de negociación a seis bandas de la que surgió la iniciativa de crear una Organización Internacional para la Desnuclearización de la Península de Corea (KEDO), pero que, posteriormente, fue abandonada, a pesar de las inversiones que realizaron muchos Estados y la propia Unión Europea para sustituir los reactores de agua pesada de Corea del Norte por reactores de agua ligera, que no enriquecen el material fisible a niveles aptos para la fabricación de armas nucleares. Esta mesa se ha convocado en muy diversas ocasiones, aunque sin lograr un compromiso por parte de Corea del Norte para emprender un proceso de desarme<sup>43</sup>. En el caso de Irán, los innumerables intentos de negociación por parte del grupo de los seis, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania, han tenido poco éxito y han venido acompañados

---

<sup>42</sup> Estos descubrimientos dieron lugar a trabajos como este: BECK, M., «Reforming The Multilateral Export Control Regimes», *The Nonproliferation Review*, vol. 7, núm. 1, 2000, pp. 91-103.

<sup>43</sup> No obstante, Corea del Sur ha vuelto a solicitar el comienzo de las negociaciones en este foro informal de seis Estados como el mejor instrumento para disminuir las tensiones entre ambos («What Keeps Idea North Korea “Six Parties” Talks Alive?», *Reuters*, Seoul, 4 de enero de 2011).

de medidas sancionadoras decretadas por el Consejo de Seguridad, al igual que en el caso de Corea del Norte. Estos foros informales, creados para estos casos concretos, sin ningún tipo de continuidad, ponen de manifiesto, por una parte, que estos problemas difícilmente pueden resolverse sin acudir a la cooperación interestatal y que las organizaciones internacionales, en algunas ocasiones, no son consideradas por los Estados como el marco más apropiado en ámbitos tan sensibles a la soberanía estatal como la proliferación y el desarme nuclear.

### **3. NUEVOS ACTORES EN EL ÁMBITO DE LA NO PROLIFERACIÓN Y EL DESARME NUCLEAR**

Desde el final de la Guerra Fría y la desmembración de la Unión Soviética, el ámbito nuclear se ha abierto a otros actores, como los grupos terroristas o el crimen internacional organizado, que en el panorama internacional actual se han redimensionado, han conseguido adaptarse a las nuevas circunstancias y han ampliado su capacidad de influencia en ámbitos tradicionalmente interestatales, como el nuclear. Son dos actores que suscitan contestaciones y rechazo por parte del resto de los actores clásicos y de otras fuerzas transnacionales, pero no conviene perderlos de vista y seguir observando cómo evolucionan su naturaleza y capacidades, para así detectar hasta qué punto su participación en los procesos nucleares, lejos de ser una situación temporal, les ha convertido en actores capaces de movilizar amplios recursos para hacer valer sus objetivos y, además, condicionan la actividad de los actores tradicionales del ámbito nuclear, cuando interaccionan entre ellos.

Una de las principales dificultades para analizar la participación de estos nuevos actores en los procesos nucleares es llegar a conocer las características de sus actividades, el modo de organización interna, sus estrategias de actuación, los objetivos que pretenden conseguir a corto y medio plazo y, también, las características cuantitativas y cualitativas de los recursos de los que disponen. Evidentemente, tanto en el caso del crimen internacional organizado como en el de los grupos terroristas sus actividades delictivas están sujetas al mayor grado de secretismo dentro y fuera de estas organizaciones, que en los últimos tiempos han alcanzado unas dimensiones extraordinarias y una complejidad difícil de aprehender. Los descubrimientos y paralizaciones de algunas de sus actividades por parte de las organizaciones policiales y los servicios de inteligencia de los Estados han constituido la base para deducir las capacidades que poseen y los objetivos que planean. En otras ocasiones, las consecuencias de las actividades que han perpetrado son las que han alertado o han, incluso, constatado su participación en los procesos nucleares.

El interés del crimen internacional organizado por el negocio de los materiales fisibles y radioactivos y el de algunos grupos terroristas internacionales por hacerse con ese tipo de materiales han generado un mayor número de

tensiones y de conflictos en los procesos nucleares. Estas circunstancias han obligado a los actores clásicos, Estados y organizaciones internacionales, a adaptar sus estrategias, actividades y objetivos en el ámbito nuclear para hacer frente a estos nuevos peligros.

Como se ha adelantado, desde el final de la Guerra Fría, en una buena parte de los procesos de no proliferación y desarme nuclear han empezado a participar fuerzas transnacionales cuya condición de actor ofrece resistencia en el plano político internacional por parte de actores clásicos de las relaciones internacionales y por el rechazo que provocan los objetivos y, sobre todo, los medios de estos actores. Con ello nos referimos, en primer lugar, al *crimen internacional organizado*, que dentro de los distintos ámbitos en los que desarrollan actividades delictivas, tráfico de drogas y personas, también trafican con armamento y materiales radioactivos. En segundo lugar, los *grupos terroristas internacionales* se han convertido en un actor de los procesos conflictuales de las relaciones internacionales, desde el momento en el que pueda sospecharse que estarían dispuestos a utilizar armamento de destrucción masiva en sus actos terroristas. Sin embargo, su intervención en procesos internacionales nucleares puede ser muy contestada, ya que si bien se pueden beneficiar de circunstancias internacionales concretas, como conflictos o la inexistencia de mecanismos o regímenes efectivos que ordenen este ámbito de la realidad internacional, lo cierto es que su participación en los asuntos internacionales no encuentra los canales necesarios, porque sus objetivos no son políticamente aceptables y sí jurídicamente punibles<sup>44</sup>.

A diferencia del crimen internacional organizado, los grupos terroristas internacionales tienen objetivos globales distintos a los del lucro a través de actividades ilegales. Por el contrario, intentan promover un cambio en las relaciones internacionales mermando las capacidades de los Estados que representan y defienden objetivos contrarios o incompatibles con los suyos. El caso más emblemático es el del grupo terrorista Al Qaeda, cuyos ataques terroristas contra Estados Unidos y otros Estados<sup>45</sup> han generado, en pri-

---

<sup>44</sup> Sobre las posibilidades que ofrece el mercado negro nuclear en la década de los noventa y en el siglo XXI, se recomiendan estos tres trabajos: BELYANINOV, K., «Nuclear Nonsense, Black Market Bombs, and Filisic Flim-Flam», *The Bulletin of Atomic Scientist*, vol. 50, núm. 2, 1994, pp. 44-50. EILSTRUP-SANGIOVANNI, M., y JONES, C., «Assessing the Dangers of Illicit Networks: Why Al-Qaida May Be Less Threatening Than Many Think», *International Security*, vol. 33, núm. 2, 2008, pp. 7-44, y HOLMES, L., *Terrorism, Organized Crime and Corruption*, Nueva York, Edward Elgar, 2007.

<sup>45</sup> Walt Enders y Todd Sandler han elaborado y publicado un trabajo en el que analizan de qué forma el terrorismo internacional se ha convertido en terrorismo transnacional. Ambos autores examinan los actos terroristas desde 1963 hasta 2003 para llegar a la conclusión de que antes del 11 de septiembre esos actos estaban especialmente dirigidos a nacionales y bienes de los Estados Unidos, o de sus aliados más cercanos, mientras que ahora la mayor parte de las víctimas son ciudadanos o bienes norteamericanos son prácticamente colaterales. A partir de estos datos, concluyen que el grupo terrorista Al Qaeda y otros vinculados o relacionados con él han convertido sus acciones en terrorismo transnacional teniendo en cuenta el número de personas de diferentes nacionalidades y regiones que se han visto afectadas por sus actos. En ENDERS, W. T., y SANDLER, T., «Distribution of Transnational Terrorism Among Countries by Income Class and Geography After 9/11», *International Studies Quarterly*, vol. 50, núm. 2, 2006, pp. 367-393.

mer lugar, una serie de procesos internacionales de cooperación en el marco de organizaciones internacionales, como las NNUU, la Unión Europea o la OTAN, entre muchas otras y, en segundo lugar, nuevas alianzas entre Estados a la vez que procesos de gran conflictividad dentro de las fronteras de un Estado o entre varios Estados. Es más, Joseph Nye, para el que no existen dudas sobre el carácter de actor de estos grupos, los llama los piratas del siglo XXI, por la utilidad que tienen para que algunos Estados sean capaces de debilitar el poder de otros<sup>46</sup>. Por tanto, algunos grupos terroristas internacionales han sobrepasado el límite estatal en cuanto a sus reivindicaciones y sus acciones llegando, a través de sus acciones armadas, a provocar cambios estratégicos internacionales que llevan a modificar alianzas, a condicionar las actividades de las organizaciones internacionales y a contestar las normas e instituciones internacionales. Grupos como Al Qaeda y acciones como los atentados terroristas del 11 de septiembre o las realizadas por grupos islamistas dependientes de esta organización, en muy diversos Estados, ha conllevado que los grupos terroristas internacionales alcancen la condición de actores de las relaciones internacionales, aunque otros actores que se niegan a reconocer que influyen procesos internacionales como actores volitivos y no como amenazas para la seguridad internacional, comparables a la degradación medioambiental, las olas de refugiados o el subdesarrollo<sup>47</sup>. Sin embargo, teniendo en cuenta que el reconocimiento de un actor no es requisito o condición para su existencia, el rechazo o la negación no lo invalidan. En esta línea, la conjunción entre crimen internacional organizado y grupos terroristas internacionales en el plano nuclear generan grandes tensiones, desde el momento que los primeros pueden asistir a los segundos en la consecución de materiales fisibles o radioactivos para ser utilizados en atentados.

La aparición de estos dos actores en los procesos de no proliferación y desarme se corresponde fundamentalmente con el desmembramiento de la Unión Soviética, que ocasionó tres efectos fundamentales en este ámbito<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> En NYE, J. S., *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*, Nueva York, Pearson/Addison Wesley, 2005, pp. 226-227.

<sup>47</sup> Prueba de ello es también la negativa de los Estados a negociar con estos grupos terroristas que no les merecen ninguna garantía sobre el cumplimiento de compromisos. Navin A. Bapat ha analizado cómo los Estados eran más propensos a negociar con grupos terroristas entre 1968-1991 y, sin embargo, esta actitud cambia cuando se trata del terrorismo transnacional. En este sentido, la negación de su condición de actor lleva al Estado a limitar sus relaciones o reconocimiento implícito, por ejemplo, en el plano de las negociaciones, además de que ello también se justifique por principios legales o éticos (BAPAT, N. A., «State Bargaining with Transnational Terrorist Groups», *International Studies Quarterly*, vol. 50, núm. 1, 2005, pp. 231-229).

<sup>48</sup> Para John M. Martin y Anne T. Romano, el funcionamiento del mercado negro de armas está íntimamente conectado con el crimen organizado, el espionaje y el tráfico de drogas, ya que estas prácticas envuelven a grupos similares y, en algunas ocasiones, se utilizan las mismas infraestructuras. También analizan los autores la fuerte base política que respalda el tráfico ilegal de armas y la conexión con los Estados calientes o rebeldes (MARTIN, J. M., y ROMANO, A. T., *Multinational Crime: Terrorism, Espionage, Drug and Arms Trafficking*, Londres, Sage, 1992, pp. 51-79). En este sentido, también resulta interesante el siguiente artículo: MELIS, N., «Cómo Rusia se convierte en el basurero del mundo», *Le Monde Diplomatique*, vol. 6, núm. 76, 2002, pp. 12-13. Por otra parte, sobre las rutas del mercado negro nuclear puede consultarse SHELLEY, L., «International Cooperation Handed to Better Understand Nuclear Criminals», *The Nonproliferation Review*, vol. 17, núm. 3, 2010, pp. 438-439.

*En primer lugar*, supuso una pérdida de control sobre los materiales, reactores, sistemas de explosión relacionados con el ciclo nuclear que estaban geográficamente dispersos por todo el territorio soviético y que ahora pasaban a estar bajo la soberanía de las nuevas repúblicas surgidas de la Unión Soviética. Esa pérdida de control centralizado sobre dichos materiales y tecnología nuclear, junto con el descontento de los diferentes trabajadores del ciclo nuclear soviético, que pasaban a perder privilegios socioeconómicos importantes, provocó que las organizaciones internacionales de criminales encontrasen en este tipo de materiales un nuevo producto con el que negociar, aprovechando las influencias, las vías de comunicación y la organización internacional de las que ya disponían para desarrollar otras actividades delictivas. *En segundo lugar*, el final de la Guerra Fría y la desaparición de la Unión Soviética conllevó una situación de vacío de poder en algunas zonas del planeta que, durante más de cuarenta años, habían estado protegidas por el paraguas nuclear soviético y que ahora no contaban con dicha protección, especialmente cuando se trataba de Estados con regímenes políticos que eran objeto de un rechazo internacional por sus prácticas contrarias a los derechos humanos, o por las características de sus políticas exteriores resistentes a la solución de los problemas internacionales a través de la cooperación. Para estos Estados, el desarrollo de un programa nuclear militar les proporcionaría ciertas garantías de seguridad y para reducir el largo proceso que encierra el desarrollo del ciclo nuclear militar, la obtención dentro del mercado negro del material fisible disminuirá los costes, el tiempo y los riesgos de que sus actividades nucleares fueran descubiertas. Por ello, el negocio del mercado negro nuclear para el crimen internacional organizado se ha visto incentivado por las demandas de algunos Estados. *En tercer lugar*, el auge de los grupos terroristas internacionales, cuya actividad y desarrollo estaba muy limitada durante la era bipolar, también se vio impulsado por los vacíos de poder que dejaron las superpotencias bipolares en muchas zonas del planeta. A partir de ahí, una vez que se comprobaron las dimensiones que podían adquirir las estructuras orgánicas y los modos de implantación de los grupos terroristas internacionales, además de los instrumentos en su poder para perpetrar actos terroristas de grandes dimensiones, causando numerosas víctimas y daños materiales, como los que ha llevado a cabo el grupo Al Qaeda, la posibilidad de incluir dentro de sus objetivos la utilización de bombas nucleares o bombas sucias, fabricadas con materiales radiactivos ha suscitado grandes preocupaciones.

Las actividades del crimen internacional organizado en materia nuclear han sido contrastadas por los numerosos hallazgos que han realizado las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia de muchos Estados. Los casos de materiales fisibles y radioactivos incautados ponen claramente de manifiesto la existencia de un amplio mercado negro nuclear, además de una demanda real cuyos protagonistas pueden ser Estados o grupos terroristas internacionales.

En abril de 2009, durante la Cumbre de Praga, el Presidente Barack Obama dijo en su discurso que eran necesarios «mayores esfuerzos internaciona-



les para garantizar la seguridad del material nuclear disperso por el mundo», sobre todo por el peligro que suponía que esos materiales cayesen en manos de terroristas internacionales. Sin embargo, no sólo los materiales fisibles representan un peligro, los materiales radioactivos, que normalmente se utilizan en el ámbito sanitario e industrial, también pueden ser utilizados para fabricar bombas. El poder militar de estos materiales fue probado por Irak en 1987 y, en 1995, por un grupo de terroristas chechenos que dejaron un paquete en un parque de Moscú que contenía celsium 137, que afortunadamente no fue detonado, y fueron los propios terroristas los que informaron a las autoridades de la colocación del artefacto para que quedase constancia del nivel de destrucción que podría provocar<sup>49</sup>. Además, en muchos países en vías de desarrollo no existen inventarios de los materiales radioactivos que poseen, ni una regulación adecuada para mantener su seguridad, mientras que en países desarrollados, como Estados Unidos, hay 5.000 emplazamientos registrados de materiales radioactivos y 55.000 fuentes de alta radioactividad<sup>50</sup>. En el proyecto titulado «Securing the Bomb», desarrollado por el Centro Harvard's Belfer para la Ciencia y los Asuntos Internacionales, los resultados publicados en 2010 apuntan la necesidad de mejorar los mecanismos de protección de los materiales radioactivos, especialmente por el riesgo de que sean utilizados por grupos terroristas, y además de preparar a las autoridades sanitarias y policiales de los Estados para hacer frente a un ataque radiológico<sup>51</sup>. Los materiales radioactivos son más fáciles de esconder, transportar o manipular, además de que están sometidos a menos controles que los materiales fisibles. De hecho, el OIEA, desde 1995, elabora una base de datos de tráfico ilegal, en los que existen registrados 1.562 incidentes, de los cuales solo en 18 casos se trataba de materiales fisibles aptos para fabricar armas nucleares, mientras que el 60 por 100 de los materiales perdidos o robados eran materiales radioactivos. Desde 2004 a 2008 los informes sobre este tipo de incidentes con materiales radioactivos se incrementaron en un 73 por 100, y en su mayoría eran de alta peligrosidad y habían caído en manos de delincuentes que pretendían venderlos o simplemente conservarlos. Todos estos datos confirman que el crimen internacional tiene una nueva fuente de negocio, que beneficia a Estados que quieran adquirir estos materiales de manera más económica, aunque no quieran utilizarlos con fines militares, a la vez que también serían un instrumento militar en manos de grupos terroristas internacionales<sup>52</sup>.

En el caso de los materiales fisibles, el peligro es mucho mayor, ya que en un nivel de enriquecimiento adecuado serían aptos para fabricar una bomba

---

<sup>49</sup> STREEPER, Ch., «Preventy Dirty Bombs», *The Nonproliferation Review*, vol. 17, núm. 3, 2010, p. 531.

<sup>50</sup> En el mundo existen alrededor de ocho millones de centros que contienen materiales radioactivos, de los que un 25 por 100 se encuentran en Estados Unidos (*ibid.*, p. 535).

<sup>51</sup> BUNN, M., *Securing The Bomb: Securing All Nuclear Materials in Four Years*, Cambridge (Mass.), Harvard University Nuclear Threat Initiative, 2010.

<sup>52</sup> Ante esta situación, el OIEA ha desarrollado una Guía para la Exportación e Importación de Materiales Radioactivos, que sirva para informar la actividad de los Estados en este sentido. Ya, en 2002, la Junta de Gobernadores del OIEA había aprobado un Plan de Acción con sugerencias para mejorar de manera significativa la seguridad de los Estados a la hora de manejar este tipo de materiales.

nuclear, con un poder destructivo muy superior al de cualquier bomba sucia fabricada como materiales radioactivos. En este sentido, William Potter ha advertido que el *stock* de uranio altamente enriquecido utilizado en el ámbito nuclear civil en todo el planeta es muy amplio, y no en todos los países se encuentra bien protegido<sup>53</sup>. Además, grupos terroristas, como Al Qaeda o la secta japonesa Aum Shinrikyo, ya han demostrado su interés por poseer este tipo de material en el caso de la última, incluso ha declarado que posee adeptos en la Federación Rusa que son científicos atómicos. Igualmente, también existen pruebas de las intenciones, en 1996, de Al Qaeda de adquirir material fisible con la ayuda de los talibanes<sup>54</sup>. Según John Negroponte, Director de la Agencia Nacional de Inteligencia de Estados Unidos, se conoce que al menos 40 organizaciones terroristas, grupos insurgentes o sectas religiosas han usado, poseen o han expresado su interés por poseer agentes o armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares<sup>55</sup>.

Se calcula que existen alrededor de 1.700 toneladas de uranio altamente enriquecido en el planeta, en más de cien emplazamientos y en una docena de países, aunque las mayores cantidades se encuentran en el territorio de las cinco potencias nucleares clásicas<sup>56</sup>. Estas circunstancias han propiciado la necesidad de incrementar las medidas de salvaguardia del OIEA, para detectar la desaparición de material fisible, a la vez que asistir a los Estados en la protección del material que tienen almacenado. De la misma manera, han surgido otras iniciativas de cooperación en el ámbito del tratamiento seguro del material fisible como el Nunn-Lugar Cooperative Threat, promovido y financiado fundamentalmente por Estados Unidos, aunque con una participación importante por parte de la Unión Europea y otros Estados, para asistir a nivel económico y técnico a las repúblicas surgidas de la desmembración de la Unión Soviética en la protección del material fisible disperso en sus territorios. Además, la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad, auspiciada por la Administración Bush, instaba a los Estados a desarrollar medidas para evitar la dispersión de tecnología y materiales militares<sup>57</sup>. Sin embargo, los intereses comerciales en materia nuclear hacen ineficaces algunas de estas

---

<sup>53</sup> Los datos sobre estas sospechas e investigaciones que las avalan en POTTER, W., «Nuclear Terrorism and The Global Politics of Civilian HEU Elimination», *The Nonproliferation Review*, vol. 15, núm. 2, 2008, pp. 135 y ss.

<sup>54</sup> Peter Zimmerman y Jeffrey Lewis han desarrollado un estudio en el que demuestran que un grupo de nueve terroristas sería suficiente para hacerse con el material fisible, fabricar la bomba, trasladarla cerca de su objetivo y hacerla detonar, si entre esos nueve se encontrasen tres físicos, uno senior y dos estudiantes posdoctorales (ZIMMERMAN, P., y LEWIS, J., «The Bomb in the Backyard», *Foreign Policy*, noviembre-diciembre 2006, pp. 32-39).

<sup>55</sup> «Annual Threat Assessment to the Director of National Intelligence for Senate Armed Service Committee», Washington, D. C., febrero de 2006.

<sup>56</sup> En Argentina, Bielorrusia, Bélgica, Canadá, China, Francia, Alemania, Japón, Holanda, Polonia, Serbia, Ucrania, Sudáfrica, Australia, Hungría, Italia, República Checa, Pakistán, Portugal, Siria, Ghana, Rumania, México, Corea del Norte, Irán, Pakistán, Libia, Chile, Jamaica, Brasil, Estados Unidos y Reino Unido (POTTER, W., «Nuclear Terrorism and The Global Politics of Civilian HEU Elimination», *The Nonproliferation Review*, vol. 15, núm. 2, 2008, pp. 142-143).

<sup>57</sup> SHELLEY, L., «International Cooperation Needed to Better Understand Nuclear Criminals», Correspondence, *The Nonproliferation Review*, vol. 17, núm. 3, 2010.

medidas. En el ámbito nuclear el número de actores comerciales es cada vez mayor y su intervención dificulta las medidas de no proliferación y de protección del material fisible, desde el momento en el que los Estados tienen que confiar en el cumplimiento de las medidas de seguridad por parte de estas corporaciones, que mueven alrededor de 40,671 billones de dólares, algunas de las cuales son multinacionales privadas, otras agencias estatales y otras empresas con participación pública<sup>58</sup>. Por ejemplo, la empresa china NORINCO había tenido un volumen de negocio de 3 billones de dólares con Irak, antes del descubrimiento de su programa nuclear sin que el Gobierno chino tuviese conocimiento de ello. En otros casos, como el de Irán, son los Guardianes de la Revolución iraní los que controlan las operaciones comerciales en materia nuclear del país<sup>59</sup>.

Por tanto, la entrada en escena de estos tipos de actores ha suscitado una serie de tensiones y conflictos en varios ámbitos. Primero, entre los Estados que han tenido que mejorar sus medidas de control de las exportaciones de doble uso, sobre todo con aquellos que eran más reacios a disminuir su margen de negocio en pro de la seguridad nuclear internacional, como ha ocurrido en el caso de las relaciones comerciales entre Brasil e Irán después de la Resolución adoptada por el Consejo de Seguridad<sup>60</sup>. Igualmente, el conflicto también ha aparecido entre los Estados que opinan que, escudándose en el peligro que supone la entrada en escena de estos dos nuevos actores, las potencias nucleares clásicas han dejado de lado las iniciativas en materia de desarme, incumpliendo la obligación de desarrollar acciones oportunas para llegar a un desarme nuclear global recogida en el art. VI del TNP, para concentrarse en las iniciativas en materia de no proliferación que, también, les permite frenar las intenciones nucleares de terceros Estados y mantener así su monopolio nuclear. Independientemente de las interpretaciones que puedan hacerse sobre las consecuencias de la intervención de estos actores, lo realmente cierto es que existen pruebas que demuestran que su participación en el ámbito nuclear es cada vez mayor.

#### **4. CONSIDERACIONES FINALES: LA INTERACCIÓN ENTRE ACTORES TRADICIONALES Y LOS NUEVOS ACTORES EN EL ÁMBITO NUCLEAR**

La participación de nuevos actores en los procesos de no proliferación y desarme nuclear ha supuesto un replanteamiento de la actuación y las actividades que normalmente realizaban los actores tradicionales en este ámbito.

---

<sup>58</sup> Sobre la participación de las autoridades privadas en los procesos internacionales se recomienda CUTLER, A. C.; HAUFLE, V., y PORTER, T., *Private Authority and International Affairs*, Nueva York, State University New York, 1999.

<sup>59</sup> Puede encontrarse un listado de corporaciones, agencias y empresas públicas dedicadas al negocio nuclear, RUSSELL, J., «Non States Actors and the 2016 Proliferation Environment», *The Nonproliferation Review*, vol. 13, núm. 3, 2006, pp. 645-657.

<sup>60</sup> HARVEY, C., y SABATINI, R., *Russia's Lukexarm Support for International Sanctions Against Iran: History and Motivations*, James Martin Center for Nonproliferation Studies, abril de 2010.

Ello se debe, en primer lugar, a que este tipo de actores ha restado control sobre la proliferación de armas y materiales nucleares a los Estados y a las organizaciones internacionales, que desde el descubrimiento del arma nuclear han desplegado grandes dosis de energía en controlar la dispersión de estos materiales, decidir a qué Estados iban a asistir en sus propósitos nucleares militares y lograr que las intenciones nucleares del resto no se materializaran<sup>61</sup>. Sin embargo, hoy por hoy, las posibilidades de controlar el acceso al arma nuclear son menores, porque no depende únicamente de los Estados y, además, existen mayores riesgos de que, incluso, grupos no estatales con fines terroristas lleguen a poder fabricar un arma nuclear. Y, en segundo lugar, a que la falta de control sobre los materiales fisibles y radioactivos incrementa los riesgos para la seguridad internacional y la eficacia de las medidas y los esfuerzos desarrollados por la mayor parte de los Estados y organizaciones internacionales.

Estas circunstancias han provocado importantes reacciones por parte de los actores tradicionales de los procesos nucleares para responder a la participación de los nuevos actores. Esas reacciones han podido observarse en una concentración, por parte de la cooperación internacional, en la prevención de la proliferación nuclear, abandonando, en cierta manera, las actuaciones en materia de desarme nuclear. Si desde el descubrimiento de las armas nucleares los Estados nucleares del TNP han sido bastante reacios a renunciar a sus arsenales nucleares, actualmente lo son mucho más. La dispersión de los materiales nucleares ha sustituido al enfrentamiento entre los dos bloques durante la Guerra Fría como justificación para el mantenimiento de los arsenales nucleares de las potencias clásicas. De la misma manera que los Estados nucleares al margen del TNP —Israel, India, Pakistán y, recientemente, Corea del Norte— se niegan a renunciar a sus armas nucleares antes de que lo hagan las potencias nucleares clásicas. Esta situación no ha hecho más que empeorar el dilema del desarme nuclear ya existente y las condiciones para emprender un programa de desarme nuclear global, en el que sería muy difícil establecer los tiempos y las acciones que debería realizar cada Estado.

Pero si la intervención del crimen internacional organizado y la posibilidad de que grupos terroristas internacionales se hagan con materiales nucleares ha ralentizado todavía más los procesos de desarme nuclear, también ha acelerado las cooperaciones en materia de no proliferación, incrementando

---

<sup>61</sup> De esta manera, Estados Unidos y la Unión Soviética asistieron a Gran Bretaña y a China en sus respectivos programas nucleares y consintieron la nuclearización de Francia. Igualmente, tampoco fueron muy reacios a los planes nucleares de Israel, aunque sí reaccionaron promoviendo sanciones internacionales contra Pakistán e India por sus demostraciones de fuerza mediante las pruebas nucleares que desarrollaron en 1998. También reaccionaron de manera muy negativa ante los descubrimientos de los programas nucleares de Irak y Corea del Norte, además de aumentar, en los últimos años, las presiones contra las irregularidades del programa nuclear civil de Irán. Por tanto, e independientemente de las nuclearizaciones no deseadas, las cinco potencias nucleares clásicas, junto con los Estados que han accedido a cumplir las normas del régimen de no proliferación nuclear y desarrollar programas nucleares sólo con fines pacíficos, han desarrollado grandes procedimientos de cooperación para impedir el incremento de Estados nucleares.

el volumen de actividades de las organizaciones internacionales que tienen competencia en la materia y el de los foros de cooperación especializados en controlar los intercambios de bienes y de tecnología nuclear. En el marco de NNUU, tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad han aumentado sustancialmente el número de resoluciones emitidas destinadas a promover la cooperación internacional en materia de no proliferación nuclear, sobre todo para la protección del material fisible, la prohibición total de pruebas nucleares o la creación y adhesión de los Estados a las zonas regionales libres de armas nucleares, entre otros. En el caso de la Unión Europea, los Estados miembros concluyeron, en 2003, una estrategia en materia de no proliferación de armas de destrucción masiva, y en la última década su actividad en el ámbito de las armas nucleares se ha incrementado de manera notable. Igualmente, no hay que dejar de mencionar la multiplicación de las propuestas del OIEA para mejorar la contabilidad y la protección del material fisible, además de su campaña para contar con mejores mecanismos de inspección que acepten los Estados partes del TNP. De hecho en la Conferencia de Desarme de NNUU hay encima de la mesa propuestas para gestionar el material fisible desmantelado en los procesos de desarme nuclear.

En definitiva, no cabe duda de que la intervención de estos nuevos actores en los procesos de no proliferación y de desarme nuclear ha condicionado los objetivos, intereses, actuaciones y medios de los actores internacionales tradicionales de estos procesos.

## RESUMEN

### LOS ACTORES INTERNACIONALES EN EL ÁMBITO DE LA NO PROLIFERACIÓN Y EL DESARME NUCLEAR: CARACTERÍSTICAS E IMPACTO

Los procesos relacionados con la no proliferación y el desarme nuclear han estado fundamentalmente liderados por los Estados y, en menor medida, por las organizaciones internacionales. Los cambios que han tenido lugar en la sociedad internacional en la última década han alterado la naturaleza de la participación de los actores tradicionalmente protagonistas de estos procesos y han propiciado la entrada de otros que no habían tenido anteriormente una participación constante en este ámbito de las relaciones internacionales. Este trabajo analiza los cambios en el liderazgo interestatal en los procesos de no proliferación y desarme nuclear y las características y consecuencias de la participación de otros actores como el crimen internacional organizado y los grupos terroristas internacionales.

**Palabras clave:** actores internacionales, procesos, armas nucleares, proliferación y desarme.

## ABSTRACT

### INTERNATIONAL STAKEHOLDERS IN THE AREA OF NON-PROLIFERATION AND NUCLEAR DISARMAMENT: CHARACTERISTICS AND IMPACT

The processes related to non-proliferation and nuclear disarmament has been mainly led by States and, to a lesser extent, by international organizations. The changes in inter-

national society during the last decade have significantly altered the dimensions and nature of the participation of the stakeholders traditionally involved in these processes, and at the same time have enhanced the entrance of new actors who have so far been underrepresented in the field of international relations. This study analyses the changes in the leading role of states in nuclear arms matters, and the characteristics and consequences of the participation of organized international crime and international terrorist groups.

**Keywords:** international actors, processes, nuclear arms, proliferation and disarmament.

## RÉSUMÉ

### LES ACTEURS INTERNATIONAUX DANS LE DOMAINE DE LA NON PROLIFÉRATION ET DU DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE: CARACTÉRISTIQUES ET IMPACT

Les processus touchant à la prolifération et au désarmement nucléaires ont eu fondamentalement comme acteurs principaux les États et, dans une moindre mesure, les organisations internationales. Les changements survenus dans la société internationale au cours des deux dernières décennies ont altéré de manière significative la portée et la nature de la participation des acteurs traditionnellement impliqués dans ces processus, tout en favorisant l'entrée de nouveaux acteurs, qui n'avaient pas eu, jusqu'à très récemment, de participation constante dans ce domaine des relations internationales. Ce travail analyse, d'une part, les changements dans les rôles joués par les différents États dans les domaines touchant aux armements nucléaires et, d'autre part, les caractéristiques et les conséquences de la participation du crime organisé international et des groupes terroristes internationaux.

**Mots-clés:** acteurs internationaux, processus, armements nucléaires, prolifération et désarmement.