

**Orden PJC/89/2026, de 10 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 16 de diciembre de 2025, por el que se aprueba la Estrategia Nacional contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.**

Análisis:

ANEXO**Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia Nacional contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva 2025****RESUMEN:**

La Estrategia Nacional contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva constituye un marco político-estratégico clave de la Seguridad Nacional al definir, por primera vez de forma integrada, los objetivos y líneas de acción de España frente a esta amenaza en un contexto internacional cada vez más complejo. La estrategia aborda tanto la no proliferación, centrada en medidas preventivas, diplomáticas y en el fortalecimiento del régimen internacional mediante acuerdos y organismos multilaterales, como la contra-proliferación, que incluye acciones preventivas y reactivas —incluso de carácter operativo— para disuadir y frenar programas ilícitos, especialmente de actores no estatales. El documento actualiza los planteamientos previos a la luz de los cambios geopolíticos y se alinea con las orientaciones de la Unión Europea, las resoluciones de Naciones Unidas y los tratados de desarme y control de armamentos, reforzando el compromiso de España con el multilateralismo, el derecho internacional y la construcción de la paz. Asimismo, reconoce la estrecha relación entre seguridad, innovación tecnológica y desarrollo económico, poniendo el acento en la prevención del uso indebido de materiales y conocimientos de doble uso en ámbitos como la investigación biológica, la industria química o las tecnologías radiactivas. Con un objetivo doble —proyectar el interés nacional por la seguridad global y fortalecer la capacidad preventiva interna de las administraciones y la sociedad—, la estrategia se apoya en el análisis de intereses, amenazas, riesgos, vulnerabilidades y capacidades de respuesta para orientar una acción coordinada del Estado frente a la proliferación de armas de destrucción masiva.

Contexto y análisis del ámbito de la No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva

Enfoque estratégico de las amenazas derivadas de la proliferación de ADM en España

¿Por qué una estrategia contra la proliferación que abarque tanto la contra-proliferación como la no proliferación?

RESUMEN:

Desde las primeras estrategias de seguridad nacional, a mediados del siglo XX, la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) se ha considerado un desafío permanente, abordado tanto por los Estados como por las organizaciones internacionales. Sin embargo, la amenaza ha ido cambiando de perfil e intensidad por la combinación de factores geopolíticos y geoestratégicos, el avance científico y tecnológico —incluido el ámbito cibernético—, el uso malicioso de redes sociales y la consolidación de dinámicas como las estrategias híbridas, todo ello amplificado por la creciente interconectividad. Tras el final de la Guerra Fría y especialmente después del 11-S, la Unión Europea formalizó una respuesta estructurada aprobando en 2003 su Estrategia contra la Proliferación, que ya advertía del riesgo derivado tanto de Estados que vulneran los tratados intentando desarrollar capacidades NRBQ como de la eventual adquisición de materiales por organizaciones terroristas. En el plano español, la Estrategia de Acción Exterior 2025-2028 refuerza la diplomacia preventiva y la cooperación multilateral, impulsa la coordinación interministerial y sitúa a España como actor comprometido en el fortalecimiento de marcos regulatorios, alianzas estratégicas, intercambio de inteligencia, innovación tecnológica aplicada al control de ADM e iniciativas educativas, con presencia activa en foros como Naciones Unidas, la UE y la OTAN. La primera Estrategia Española contra la Proliferación de ADM nace para actualizar y aterrizar esos desafíos al contexto actual, marcado por la agresión rusa a Ucrania, el aumento de tensiones geopolíticas y el deterioro del multilateralismo. Se plantea como una herramienta sectorial que, en un régimen internacional de no proliferación tensionado, permite mejorar la coordinación interna, sostener con más solidez la acción exterior de España y elevar la preparación y prevención frente a posibles acciones proliferadoras dentro del territorio, especialmente por parte de actores no estatales (terrorismo y, en determinados escenarios, crimen organizado). Hasta ahora, España había identificado la proliferación como amenaza en las Estrategias de Seguridad Nacional desde 2011, pero sin una estrategia específica; los análisis del Departamento de Seguridad Nacional suelen situar su probabilidad como menor, aunque con impacto potencial muy elevado. La estrategia subraya además que la proliferación se entrelaza con



otras amenazas (terrorismo, protección de infraestructuras energéticas, industriales, sanitarias o científicas, resiliencia frente a injerencias exteriores, etc.), y que tecnologías emergentes como la IA, la biotecnología o capacidades vinculadas al espacio añaden complejidad y exigen coordinación estrecha entre Administraciones y sector privado. Esta transversalidad se refleja también en otras estrategias sectoriales (aeroespacial, terrorismo, crimen organizado, seguridad marítima) y en directrices como la Directiva de Defensa Nacional 2020, que prioriza el refuerzo de tratados de control de armamentos y medidas de confianza.

El texto detalla asimismo por qué la arquitectura internacional de control de armamentos, desarme y no proliferación atraviesa una fase crítica: la guerra de Ucrania ha intensificado dinámicas que erosionan el sistema (incremento del comercio de material militar y cooperación entre Estados bajo sanciones o presión internacional; bloqueo de foros; debilitamiento de instrumentos y suspensión de diálogos estratégicos), y se mantiene la persistencia de crisis de proliferación no resueltas, especialmente Irán y Corea del Norte. En Oriente Próximo, la inestabilidad y la falta de adhesión de algunos actores a instrumentos clave, junto con antecedentes de uso de armas químicas en conflictos como Siria, siguen dificultando avances. En el caso iraní, se insiste en la necesidad de redoblar esfuerzos diplomáticos y en la centralidad de la verificación del OIEA para garantizar el carácter exclusivamente pacífico del programa. Respecto a Corea del Norte, se resalta la opacidad, la continuidad de actividades nucleares y el impulso a programas balísticos, en violación de resoluciones del Consejo de Seguridad. En relación con Siria, se subraya la relevancia de la OPAQ, la necesidad de cooperación efectiva, acceso de inspecciones, transparencia, destrucción de remanentes y rendición de cuentas por usos pasados, con el riesgo añadido de actores no estatales en un contexto de fragmentación.

En cuanto a los instrumentos del régimen internacional, se reafirma el papel del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) como "piedra angular", aunque sometido a tensiones por la falta de avances en desarme, la modernización de arsenales y el debilitamiento de acuerdos de control, en un ciclo de revisión que culmina en 2026. Se destaca también el bloqueo crónico del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCE) por la falta de ratificaciones clave y retrocesos políticos, y se describen las fortalezas y límites del binomio CABT/CAQ: la Convención biológica tiene gran adhesión pero carece de verificación robusta, mientras que la Convención química dispone de un sistema de verificación y respuesta más desarrollado, con avances notables en eliminación de arsenales declarados, aunque el entorno tecnológico y los conflictos obligan a adaptación constante.

El documento presta especial atención al control de exportaciones de bienes y tecnologías de doble uso como pilar esencial, hoy tensionado por dos dinámicas: por un lado, la proliferación de tecnologías asequibles y componentes civiles reutilizables (por ejemplo, para UAV y vectores) que hacen inviable un control total sin afectar gravemente al comercio legítimo; por otro, la rapidez de tecnologías disruptivas (IA, computación cuántica, semiconductores) frente a la lentitud institucional de regímenes que operan por consenso, agravada por la coyuntura política internacional. A ello se suma el cuestionamiento de legitimidad de estos regímenes por parte de algunos países, que los consideran discriminatorios, abriendo debates sobre cómo mantener un sistema previsible y transparente sin perder eficacia. Se describen los principales foros/regímenes (Grupo de Suministradores Nucleares, Comité Zangger, Arreglo de Wassenaar, MTCR y Grupo Australia) y sus dificultades recientes para alcanzar consensos en un entorno de alta polarización, así como la existencia de medidas de la UE como regímenes de sanciones transversales vinculados a proliferación y uso de armas químicas.

En el plano interno, la estrategia coloca el foco en la posibilidad de acceso de actores no estatales a materiales, equipos o conocimientos, especialmente por la presencia cotidiana de bienes de doble uso en industria, investigación y sistema sanitario, lo que obliga a proteger actividades e instalaciones relevantes, en particular infraestructuras críticas conforme a la Ley 8/2011 y su reglamento. Se destacan como sectores de especial interés el nuclear/radiológico, el biológico y el químico, además de dos ejes transversales: el control del comercio exterior y la financiación de la proliferación. En España, el control de exportaciones e importaciones se articula mediante la JIMDDU conforme a normativa nacional, europea y compromisos internacionales, con listas armonizadas basadas en regímenes internacionales; en financiación, se remarca el marco de resoluciones del Consejo de Seguridad y el papel del GAFI en sanciones financieras dirigidas y congelación de activos. Finalmente, se describen capacidades y medidas nacionales específicas: en el ámbito nuclear, el sistema de salvaguardias, la protección física (incluida ciberseguridad) y controles de idoneidad de personal; en el biológico, la relevancia de la biocustodia, los niveles NBS (con especial atención a NBS-3 y NBS-4), inventarios de agentes de riesgo y la preocupación



por escenarios de agroterrorismo; y en el químico, el peso del sector, el régimen de control y declaración de actividades y sustancias, la necesidad de sensibilización empresarial sobre el carácter dual de productos y prácticas de diligencia debida tipo "Know Your Customer", y el refuerzo de la cooperación interministerial y con autoridades competentes.

Desafíos: Amenazas y Riesgos

RESUMEN:

La Estrategia distingue dos planos —internacional y nacional— desde los que la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) genera amenazas relevantes para la Seguridad Nacional. En el ámbito global, el principal riesgo procede de Estados o alianzas entre ellos, especialmente cuando existen debilidades en el régimen internacional de no proliferación. Estas dinámicas pueden erosionar los esfuerzos multilaterales, favorecer carreras armamentísticas, generar incertidumbre estratégica y utilizar la proliferación como instrumento de disuasión o presión política, como ocurre en algunos casos en Asia y Oriente Próximo. Además, la inestabilidad en regiones cercanas a España, como el Mediterráneo o el Norte de África, puede intensificar tensiones, dificultar la cooperación internacional y aumentar el riesgo de conflictos, incluidos escenarios extremos de uso deliberado de ADM o de accidentes graves derivados de su manejo inadecuado. En el plano interno, las amenazas vinculadas a acciones proliferadoras en territorio español o a través de sus fronteras pueden materializarse en la preparación de ataques NRBQ por parte de grupos terroristas o redes criminales, en campañas de desinformación destinadas a generar alarma social y desestabilización institucional, o en impactos económicos severos que afecten al transporte, la energía, la industria, la agricultura o la estabilidad de los mercados.

La magnitud del riesgo asociado a estas amenazas depende no solo de su naturaleza, sino también de factores condicionantes como la situación geopolítica global, las actitudes de Estados proliferadores, las debilidades estructurales del régimen internacional y, en el caso de actores no estatales, su voluntad y capacidad real para acceder y utilizar materiales prohibidos. A ello se suman potenciadores del riesgo de carácter transversal, entre los que destacan el rápido desarrollo científico y tecnológico, las estrategias híbridas y las campañas de desinformación. Las tecnologías disruptivas difuminan la frontera entre usos civiles y militares, complican el control de exportaciones —especialmente en lo relativo a transferencias intangibles de conocimiento— y amplían las oportunidades de uso malicioso de herramientas como los UAV, la inteligencia artificial, la computación cuántica, la impresión 3D o la biotecnología avanzada. En este contexto, la proliferación de capacidades científicas y de infraestructuras sensibles, como laboratorios de alta contención biológica, incrementa la exposición al riesgo, incluso sin presuponer conductas ilícitas por parte de los Estados que las albergan.

Las estrategias híbridas incorporan estas capacidades como instrumentos de presión y desestabilización, combinando posibles acciones NRBQ con sabotajes, ciberataques o desinformación, aprovechando la dificultad de atribución de responsabilidades. Las campañas de desinformación asociadas a ADM pueden generar pánico social, erosionar la confianza en las instituciones y en la comunidad científica, dificultar la aplicación de sanciones internacionales y debilitar el compromiso con los tratados de control y desarme. Frente a ello, la Estrategia subraya la necesidad de reforzar la detección temprana, la comunicación estratégica y la concienciación social.

En cuanto a los actores estatales, la persistencia de crisis de proliferación no resueltas —como las de Corea del Norte e Irán— y el uso de armas químicas en conflictos recientes continúan deteriorando la estabilidad internacional y evidencian carencias estructurales del sistema, como la ausencia de un régimen de verificación eficaz en el ámbito biológico o la falta de universalización del Protocolo Adicional del OIEA. Asimismo, el estancamiento del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares y la necesidad de sostener su costoso sistema internacional de vigilancia reflejan la fragilidad de la arquitectura de control vigente. En paralelo, los actores no estatales representan un riesgo real aunque de baja probabilidad, condicionado por la compleja combinación de voluntad, capacidades técnicas, acceso a materiales y oportunidad. Dentro de este ámbito, la amenaza química se considera más plausible a pequeña o mediana escala debido a la disponibilidad industrial de sustancias tóxicas o precursores; la biológica presenta una probabilidad aún menor pero con consecuencias potencialmente más graves y difíciles de contener, agravadas por los avances en biotecnología; y la nuclear o radiológica tiene una probabilidad muy reducida, aunque con un impacto catastrófico en caso de materializarse, siendo más verosímil el uso de dispositivos de dispersión radiológica. Los datos de incidentes recopilados



por el Organismo Internacional de la Energía Atómica refuerzan la necesidad de mantener una vigilancia constante.

Finalmente, la Estrategia presta atención específica al riesgo de agroterrorismo, entendido como el uso deliberado de agentes NRBQ contra animales, cultivos o ecosistemas, con efectos potencialmente devastadores para la salud integral, la cohesión social, la economía y el medio ambiente. En un mundo globalizado, la movilidad de personas y mercancías amplifica estos riesgos, especialmente frente a enfermedades de alta patogenicidad que afectan a sectores ganaderos o agrícolas estratégicos, lo que exige integrar la prevención y la respuesta dentro de un enfoque amplio de seguridad y resiliencia nacional.

Objetivos y líneas de acción: *Objetivos*

RESUMEN:

Los objetivos de la Estrategia se formulan coherentemente con sus dos enfoques de referencia: la no proliferación, orientada a actuar dentro del régimen internacional mediante prevención diplomática y fortalecimiento de instrumentos y foros multilaterales, y un enfoque cercano a la contra-proliferación, más centrado en evitar, disuadir o detener programas ilícitos y acciones proliferadoras, especialmente cuando pueden materializarse en el ámbito interno. Desde esa doble perspectiva, la Estrategia persigue, en primer lugar, proyectar el interés nacional por la seguridad global mediante una acción coordinada de toda la Administración General del Estado y el refuerzo de las posiciones y compromisos internacionales asumidos por España, y, en segundo lugar, fortalecer y preparar a las administraciones y a la sociedad civil para prevenir e impedir acciones proliferadoras que afecten al territorio nacional o a los intereses españoles, con especial atención a riesgos vinculados a actores no estatales.

En el Objetivo 1, centrado en reforzar la cooperación internacional y el régimen de no proliferación, se prioriza la participación activa de España en los principales foros e instrumentos multilaterales. Para ello se prevé coordinar, a través del Comité Especializado de No Proliferación, la presencia española en los ciclos de revisión de los grandes tratados (nuclear, químico y biológico), planificar de forma anual la agenda internacional para identificar espacios donde España pueda asumir responsabilidades de liderazgo, y organizar seminarios y eventos paralelos que incrementen la visibilidad de la contribución española, especialmente en cooperación con terceros países y en apoyo a capacidades de Estados en desarrollo. También se pretende dotar de mayor previsibilidad al apoyo financiero a organizaciones internacionales relevantes —incluyendo programas prioritarios— y mejorar la presencia de perfiles españoles en organismos internacionales mediante la identificación anticipada de vacantes y la creación de bases de datos de expertos.

Este objetivo internacional incluye además la construcción de alianzas inclusivas para reducir la fragmentación y polarización en los foros de no proliferación, intensificando la contribución de España a iniciativas informales y promoviendo ámbitos temáticos en los que pueda liderar proyectos en colaboración con otros países. Junto a ello, se incorpora una línea específica de fortalecimiento de la verificación, la transparencia y la lucha contra la impunidad, basada en el apoyo político y financiero a los sistemas de verificación internacional, la promoción de la adhesión universal a los tratados, el impulso de un mecanismo de verificación en el ámbito biológico y la priorización de la asistencia técnica orientada a reforzar capacidades verificadoras nacionales e internacionales.

El Objetivo 2 se dirige a fortalecer las capacidades nacionales contra la proliferación, empezando por mejorar la coordinación interadministrativa y el intercambio de información. Se plantea reforzar el papel del Comité Especializado como órgano de coordinación, crear un grupo de trabajo general con continuidad trimestral, y articular canales estables con órganos clave en control de exportaciones y prevención del blanqueo y financiación ilícita. Se enfatiza asimismo la mejora de la gestión de la información y del conocimiento, incluyendo formación especializada de personal con responsabilidades en la materia, cooperación con universidades y centros de pensamiento, sensibilización del ámbito científico-tecnológico y refuerzo de estructuras técnicas como la JIMDDU, con especial atención al desafío del control de transferencias intangibles de tecnología y software y a la implementación coordinada de sanciones y medidas internacionales.

Una pieza central del refuerzo interno es la implicación del sector privado y la colaboración público-privada, mediante divulgación y formación sobre doble uso y control de exportaciones en sectores críticos (bioquímico, microbiológico, nuevas tecnologías), alianzas con industria y academia para innovar en enfoques de no proliferación y la elaboración de guías de buenas prácticas. De forma complementaria,



se impulsa la divulgación al mundo académico para aumentar la concienciación sobre riesgos de proliferación vinculados a la investigación y para promover estudios de posgrado y másteres en materias estratégicas.

En el plano normativo y organizativo, la Estrategia contempla el impulso de planes, normas y órganos que refuercen capacidades nacionales: actualización del seguimiento del plan de implementación de la resolución 1540, designación de una autoridad nacional competente en financiación de la proliferación, posibles reformas legales (incluyendo prevención del blanqueo, contrabando y tipificación penal de la financiación de la proliferación), y una revisión conceptual y normativa para abordar adecuadamente las transferencias intangibles. También se prevé crear instrumentos operativos y de preparación sectorial, como una Comisión Nacional de Biocustodia, un Plan de Seguridad Química, redes de alerta y laboratorios (químicos, forenses nucleares y radiológicos), revisión de la protección física y la amenaza base de diseño de instalaciones sensibles, fortalecimiento de la ciberseguridad en coordinación con la estrategia nacional correspondiente, adaptación del sistema de salud a marcos internacionales de preparación ante emergencias y desarrollo de protocolos específicos frente a desinformación que utilice armas NRBQ como elemento de alarma social.

Finalmente, la Estrategia incorpora líneas de actuación orientadas a una gestión integral del riesgo en sectores de doble uso —industria, sanidad, agricultura, investigación, transporte y comercio— para evitar desvíos y usos maliciosos de elementos NRBQ, y un componente de protección de infraestructuras que busca identificar y sistematizar aquellas instalaciones con alto potencial de impacto para la Seguridad Nacional, definiendo, cuando proceda, marcos de seguridad reforzada que minimicen amenazas asociadas a su actividad y funcionamiento.

Gestión de crisis¹ en el marco del Sistema de Seguridad Nacional

RESUMEN:

El texto aclara que el término “crisis” se emplea con distintos significados en el ámbito internacional — crisis geopolíticas, de proliferación o del propio régimen internacional—, pero que en este contexto se refiere exclusivamente a las crisis de Seguridad Nacional tal y como las define la Ley 36/2015. Una crisis originada en un ámbito sectorial, como la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, deja de tener ese carácter cuando la intensidad, la extensión de sus efectos o su dimensión internacional exigen una respuesta acorde a la magnitud del riesgo. A partir de ese momento, la gestión se rige por el marco legal de la Seguridad Nacional, que atribuye la dirección de estas situaciones al Consejo de Seguridad Nacional, asistido por el Comité de Situación como único órgano con competencia para preparar y coordinar la respuesta ante una crisis de este tipo.

En este esquema, el Comité Especializado de No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva actúa como órgano de apoyo técnico, realizando la valoración de riesgos, el análisis de escenarios potenciales y la evaluación de los resultados de las actuaciones en su ámbito específico, siempre en coordinación con el Comité de Situación y con las autoridades directamente competentes. La arquitectura institucional se completa con la Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional, la Célula de Coordinación —que puede reforzar al Departamento de Seguridad Nacional con personal especializado de otros ministerios— y el propio Departamento de Seguridad Nacional, que ejerce como secretaría técnica y órgano de trabajo permanente.

El Sistema de Seguridad Nacional integra a todos los niveles de las Administraciones públicas y dispone de mecanismos específicos de comunicación y coordinación que permiten la integración de la información, la alerta temprana y el seguimiento de situaciones con potencial de crisis. Este enfoque facilita una respuesta única y coherente, basada en los principios de “whole of government” y “whole of nation”, y alineada con los mecanismos de gestión de crisis de las organizaciones internacionales de las que España forma parte. En consonancia con la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, el desarrollo de capacidades nacionales en materia de gestión de crisis vinculadas a la proliferación de armas de destrucción masiva se articula mediante la identificación y catalogación de recursos humanos y materiales disponibles, la elaboración de planes de preparación y disposición de recursos, el establecimiento de sistemas sectoriales de alerta temprana basados en indicadores integrados en el marco general, la realización de ejercicios de preparación y adiestramiento y la dotación de centros de situación o crisis en los ministerios con competencias relacionadas.



Este conjunto de instrumentos permite anticipar amenazas, coordinar eficazmente la respuesta y garantizar que, ante una situación de interés para la Seguridad Nacional, el Estado cuente con



estructuras, procedimientos y recursos preparados para actuar de forma integrada y proporcional al riesgo planteado.

"ARMAS DE DESTRUCCION MASIVA"

Se incorpora al **Área de Seguridad Pública y Vial** de DAPP

A la publicación online SEGURIDAD PÚBLICA Y VIAL   en los Nodos de:
SEGURIDAD NACIONAL
Fuerzas Armadas