

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

---



**CUADERNOS  
de  
ESTRATEGIA**

**85**

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Estudios de investigación realizados por  
la Tercera Sección: «Estrategia para la Defensa»

**LA POLÍTICA EXTERIOR  
Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)  
PARA EUROPA  
EN EL MARCO DEL TRATADO  
DE NO PROLIFERACIÓN  
DE ARMAS NUCLEARES (TNP)**

**ABSTRACT  
IN ENGLISH**

---

**MINISTERIO DE DEFENSA**





**CUADERNOS  
de  
ESTRATEGIA**

**85**

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Estudios de investigación realizados por  
la Tercera Sección: «Estrategia para la Defensa»

**LA POLÍTICA EXTERIOR  
Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)  
PARA EUROPA  
EN EL MARCO DEL TRATADO  
DE NO PROLIFERACIÓN  
DE ARMAS NUCLEARES (TNP)**

Mayo, 1996



## CATALOGACION DEL CENTRO DE DOCUMENTACION DEL MINISTERIO DE DEFENSA

La POLÍTICA Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP) / Instituto Español de Estudios Estratégicos, estudios de investigación realizados por la Tercera Sección, "Estrategia para la Defensa". — [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, D. L. 1996. — 246 p. ; 24 cm. — (Cuadernos de estrategia ; 85)  
Precede al tít.: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. — Resumen en inglés  
NIPO 076-96-145-8. — D.L. M. 30353-96  
ISBN 84-7823-487-X  
I. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Tercera Sección, Estrategia para la Defensa II. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España) III. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. IV. Serie

MINISTERIO DE DEFENSA, NACION
DEL INSTITUTO DE DEFENSA
REVISADO 9054
SIGNATURA
TEMP.



**EDITA: MINISTERIO DE DEFENSA**  
Secretaría General Técnica

NIPO: 076-96-145-8  
ISBN: 84-7823-487-X  
Depósito Legal: M-30353-96  
IMPRIME: Imprenta Ministerio de Defensa

**C E S E D E N**

**Instituto Español de Estudios  
Estratégicos**

**TERCERA SECCIÓN: «ESTRATEGIA PARA LA DEFENSA»  
Grupo de Trabajo número 6**

**LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD  
COMÚN (PESC) PARA EUROPA  
EN EL MARCO DEL TRATADO DE  
NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS NUCLEARES (TNP)**

## SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	9
<i>Por Jesús Salgado Alba</i>	
<i>Capítulo I</i>	
LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN: LA CUESTIÓN NUCLEAR.....	13
<i>Por Ignacio Cosidó Gutiérrez</i>	
<i>Capítulo II</i>	
EUROPA ¿POTENCIA NUCLEAR?.....	35
<i>Por Jorge Aspizúa Turrión</i>	
<i>Capítulo III</i>	
SITUACIÓN MILITAR NUCLEAR DE FRANCIA Y EL REINO UNIDO. LA POLÍTICA NUCLEAR DE LA OTAN Y LA UEO.....	57
<i>Por Aníbal Villalba Fernández</i>	
<i>Capítulo IV</i>	
POLÍTICA Y SITUACIÓN MILITAR NUCLEAR DE LOS PAÍSES DEL SUR DE EUROPA.....	99
<i>Por Julián Peñas Mora</i>	
<i>Capítulo V</i>	
POLÍTICA Y SITUACIÓN MILITAR NUCLEAR DE LOS PAÍSES DEL CENTRO Y NORTE DE EUROPA.....	131
<i>Por Julián Peñas Mora</i>	

*Capítulo VI*

EL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN..... 155

*Por Marisa Rodríguez Mojón*

*Capítulo VII*

LA CONFERENCIA DE EXAMEN Y PRÓRROGA DEL TRATADO  
DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR..... 173

*Por Román Oyarzun Marchesi*

*Capítulo VIII*

EL FUTURO DE LA DEFENSA Y SEGURIDAD EUROPEAS Y SU  
RELACIÓN CON EL TNP ..... 191

*Por Alberto Pérez Moreno*

CONCLUSIONES ..... 225

*Por Jesús Salgado Alba*

COMPOSICIÓN DEL GRUPO TRABAJO ..... 231

ABSTRACT..... 233

ÍNDICE..... 235

# **INTRODUCCIÓN**

## INTRODUCCIÓN

Por JESÚS SALGADO ALBA

*La creación de la futura Europa unida como un Estado soberano de derecho, sea cual sea su estructura estatal (centralista, federada, confederada, etc.), ha de prever la ineludible existencia de una política exterior común y, basada en ella, una política de seguridad y de defensa común.*

*En la actual situación geopolítica y geoestratégica del Mundo, tanto la política europea exterior común, como la de seguridad y defensa han de contar con un factor determinante que consiste en una sólida capacidad militar, tanto convencional como nuclear apta para respaldar, en el aspecto operativo, esas políticas.*

*Todo lo anterior se expresa con gran precisión en el Tratado de Maastricht, Título V, artículo J 4 en el que se afirma que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ha de cubrir todos los aspectos (incluido el nuclear, por supuesto) que afectan a la seguridad de la Unión. Y no sólo a la seguridad sino también a la defensa, especificando la voluntad de establecer la estructura eventual de una política de defensa común que, en el futuro dará paso (y será la base) de una Defensa Europea Común.*

*La futura creación de una defensa común europea en el ámbito militar «convencional» no parece que pueda presentar graves problemas, ni orgánicos ni operativos, ya que la existencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea Occidental (UEO), como pilar europeo de aquélla, facilita la organización de futuras Fuerzas Armadas Comunes Europeas Convencionales y la posesión por cada uno de los quince miembros de la Unión Europea (UE) de eficaces Fuerzas Armadas convencionales asegura, en el plano operativo, los medios materiales y humanos para ello.*

*En cambio la consecución de una defensa común europea de tipo nuclear, presenta muy diversos y muy complicados problemas de difícil solución, problemas que en esencia pueden reducirse a tres fundamentales.*

*En primer lugar un problema básico de tipo operativo consistente en que de las quince naciones de la UE sólo dos, Francia y el Reino Unido, poseen Fuerzas Armadas nucleares, careciendo totalmente de ellas las restantes.*

*En segundo término aparece otro grave problema de carácter orgánico ya que no existe, ni es fácil que pueda existir, organización alguna capaz de conjuntar las capacidades nucleares militares de Francia y el Reino Unido en beneficio de una defensa nuclear europea. La OTAN, como es sabido, proporciona a Europa la posibilidad (que no de absoluta certeza) de cobijarse bajo el «paraguas nuclear militar norteamericano», lo que no resuelve por completo el problema.*

*Y en tercer lugar se presenta un muy difícil problema político, que es, precisamente, el que se va a abordar en el presente estudio: la existencia del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) al cual pertenecemos como miembros signatarios y, por ello totalmente comprometidos, los quince países de la UE.*

*Centrándonos pues en este tercer problema que enfrenta, en cierto modo los objetivos de la PESC (en el ámbito nuclear) con los del TNP, es preciso estudiar las posibilidades que puedan crearse para hacer compatibles los objetivos de defensa nuclear europea en el marco de la PESC, con las del TNP, tema al que se dedica el presente trabajo.*

EL COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO

## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN: LA CUESTIÓN NUCLEAR**

## **LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN: LA CUESTIÓN NUCLEAR**

Por IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ

El Tratado de Maastricht otorgó a la Unión Europea (UE) la base jurídica necesaria para poder desarrollar una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y una política de defensa común que dieran lugar en el futuro a una defensa común.

La PESC, que nació sobre la base de la anterior cooperación política europea, tenía como principal novedad respecto a la anterior la pretensión de abarcar «todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad» (artículo J 1.1). Para alcanzar sus objetivos, la PESC disponía de dos instrumentos fundamentales: las posiciones comunes y las acciones comunes.

Cinco años después de la aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE), el sentimiento de decepción y las críticas al funcionamiento de la PESC son generalizadas tanto dentro como fuera de nuestras fronteras.

Así, el Gobierno español, en un documento de reflexión preparatorio de la Conferencia Intergubernamental de 1996, señala que:

«La insatisfacción por el funcionamiento de la PESC es hoy un sentimiento generalizado.»

Por su parte, el secretario de Estado para la UE y actual presidente del Grupo de Reflexión de la Conferencia Intergubernamental de 1996 afirmaba que:

«Los recientes informes de la Comisión, de la Eurocámara, del Consejo de Ministros de la UE señalan sus deficiencias en materia de PESC.»

Pero la insatisfacción por el funcionamiento de la PESC no es en nuestro país una exclusiva del Gobierno. Así, el presidente de la principal fuerza de la oposición ponía de manifiesto recientemente que:

«Ha faltado voluntad política para aplicar adecuadamente los instrumentos de la PESC diseñados en el TUE.»

Es más, el presidente de este partido, José María Aznar, añadía:

«De la PESC se ha llegado a decir que es imposible cuando comienza a ser importante. La naturaleza del procedimiento de cooperación y toma de decisiones acordado en Maastricht propende a una política, más que de acción, de reacción declarativa ante situaciones que escapan a su control. La ampliación de la Unión puede sin duda agudizar esta apreciación» (1).

Fuera de nuestras fronteras, el anterior ministro francés de Asuntos Exteriores, y actual primer ministro de Francia, Alain Juppe, ponía de manifiesto que Europa, a pesar de tener un peso económico reconocido, tiene tan sólo una existencia parcial por todo el mundo, lo que hace que «con frecuencia es más apreciada como aportadora de fondos que buscada como socio político» (2).

En Alemania, el grupo parlamentario de la CDU/CSU considera a su vez que:

«La insuficiencia de la respuesta de la Unión a los dramáticos acontecimientos que tienen lugar en los países del Este europeo han conducido a un claro descenso en el apoyo del público al proceso de unificación europeo.»

En su opinión:

«La adopción de la PESC se ha vuelto más importante y más urgente de lo previsto en el Tratado de Maastricht» (3).

Estas deficiencias y debilidades actuales de la PESC pueden verse agravadas por el proceso de ampliación en el que se encuentra inmersa la UE. En primer lugar, porque el mero incremento del número de actores puede dificultar aún más los mecanismos de decisión en este ámbito. Pero sobre

---

(1) AZNAR, J. M., conferencia en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales. París 16 de enero de 1995.

(2) JUPPE, A., discurso en el vigésimo aniversario del CAP. París, 30 de enero de 1995.

(3) «Reflexiones sobre la política europea», grupo parlamentario CDU/CSU del Parlamento Federal alemán, septiembre de 1994.

todo, por la enorme heterogeneidad de puntos de vista sobre la política exterior y de seguridad que aportan algunos de los nuevos socios.

En estas circunstancias, la Conferencia Intergubernamental de 1996 deberá revisar todas las cuestiones relativas a la PESC y a la política de defensa común. Esta Conferencia representa una buena oportunidad para superar algunas de las deficiencias más importantes mostradas por la PESC en estos cinco años y relanzar una necesaria política de defensa europea. Sin embargo, las profundas divergencias mostradas por los diferentes gobiernos en los debates previos a la Conferencia, hará muy difícil que esos objetivos puedan ser alcanzados. Como reconoce el documento de reflexión del Gobierno español antes mencionado:

«Las reformas en este capítulo serán, con toda probabilidad, de alcance más bien limitado y centradas, en su mayoría, no tanto en una modificación del Tratado, como en disposiciones de orden práctico» (4).

### **Una PESC más necesaria y más difícil**

La evolución política y estratégica que ha experimentado Europa en los últimos años ha llevado a la paradoja de hacer la PESC al mismo tiempo más necesaria y más difícil. En efecto, existen algunos factores, como la ampliación del concepto de seguridad, el cambio estratégico o el propio proceso de integración política de la UE que inciden positivamente en el desarrollo de la PESC e incrementan su demanda por parte de los gobiernos y las opiniones públicas. Pero al mismo tiempo, hay también elementos, como la ampliación del concepto de Europa, el creciente número y heterogeneidad de los miembros de la UE y la divergencia de los intereses nacionales, que hacen más compleja y difícil la formulación de esa misma política común.

#### *Una PESC más necesaria*

Durante la guerra fría, la política de seguridad occidental estaba claramente militarizada. La defensa era el componente esencial de esa política, sólo complementada en ocasiones por el diálogo y la negociación sobre cuestiones muy directamente relacionadas con ella, como el desarme o la creación de medidas de confianza. Hoy esta situación se ha transformado

---

(4) Documento «La Conferencia Intergubernamental de 1996: Bases para una reflexión».

radicalmente en Europa. La política de seguridad cada vez puede ser descrita menos en términos estrictamente militares. Por el contrario, esta política tiene actualmente una base más ancha en la que los factores económicos, políticos, sociales y culturales tienen una enorme relevancia.

Este cambio trascendental en la concepción de la seguridad exige a su vez una mayor coordinación entre todas las políticas que inciden sobre la misma. Ya no es posible mantener una política de seguridad autónoma y preeminente sobre el resto de las políticas. Por ejemplo, garantizar la estabilidad en el norte de África es hoy para la UE tanto o más una cuestión de desarrollo económico que de mera disuasión militar. Esto no significa que el componente militar haya perdido totalmente su protagonismo en la escena internacional, como se pone claramente de manifiesto en el actual conflicto yugoslavo. Es más, una política de seguridad que no cuente con un adecuado respaldo de fuerza militar es una política inviable. Pero el componente militar ya no lo es todo, sino tan sólo una parte, aún importante, de una política de seguridad más global.

Esta nueva política de seguridad requiere lógicamente de nuevos instrumentos para su definición e implementación. La mayor interrelación entre los factores militares, políticos y económicos de la seguridad exige que no sea posible mantener separados por más tiempo esos ámbitos de actuación. Así, la Unión Europea Occidental (UEO) —como brazo armado de la Unión—, y la UE —como responsable de la PESC—, están abocadas cuando menos a una creciente coordinación de sus decisiones y acciones. Para que una política de seguridad pueda tener éxito en el momento actual es necesario que todos los instrumentos de esa política se encuentren integrados en una política única y coherente. Esto exige necesariamente un desarrollo más global y profundo de la actual PESC.

Por otro lado, la evolución estratégica experimentada por Europa en la última década esta exigiendo una mayor responsabilidad de los europeos a la hora de garantizar nuestra propia seguridad. La OTAN continúa siendo hoy el elemento clave de la seguridad en Europa. Pero es innegable que el fin de la amenaza soviética hace que los intereses de seguridad norteamericanos no se encuentren tan vitalmente comprometidos en nuestro continente como hace tan sólo unos años. Aún más, es razonable esperar que se produzcan en el futuro crisis o conflictos, de mucha menor intensidad que el que hubiera provocado una agresión soviética, en los que Estados Unidos y Canadá no deseen involucrarse. Europa debe, por tanto, dotarse de las capacidades necesarias para poner en marcha de forma

autónomas acciones políticas y operaciones militares comunes con las que hacer frente a los nuevos retos de nuestra seguridad. Y estas capacidades no pasan actualmente de la mera hipótesis.

Por otro lado, el propio mantenimiento del vínculo transatlántico exige también que los europeos realizamos un mayor esfuerzo para garantizar nuestra seguridad. Esto significa que la UEO, como pilar europea de la Alianza, debe ser un instrumento más eficaz de cooperación en materia de defensa y debe realizar una mayor aportación a la defensa común de la que realiza actualmente.

Finalmente, la PESC es también para muchos un elemento de cohesión y legitimidad de la UE. Para la mayoría de los gobiernos de los países miembros, la UE no tendrá una identidad internacional propia hasta que no se dote de una política de seguridad y defensa comunes. Además, las opiniones públicas europeas exigen cada vez más a sus gobiernos acciones eficaces y coordinadas que permitan acabar con dramas como el que actualmente se vive en la antigua Yugoslavia. En este sentido, la PESC puede suponer un importante caudal de respaldo popular para el proceso de integración y una fuente de legitimidad para la realización de operaciones militares, tanto dentro como fuera de nuestro continente, que encontrarían mayores recelos y oposición en el caso de hacerse unilateralmente.

### *Una PESC más difícil*

Esta mayor necesidad de una PESC choca frontalmente con la creciente dificultad que existe para su formulación e implementación. Esta mayor dificultad se deriva, en primer lugar, de la propia transformación del concepto de Europa, que ha evolucionado desde la concepción exclusivamente occidental de la guerra fría a la visión más global e integrada de hoy en día. En primer lugar, es más difícil poner de acuerdo a 15 socios que a 12. Y en el futuro será aún mucho más complicado poner de acuerdo a 30 o más países sobre una única política exterior. Pero el problema no es sólo el incremento del número de países, sino también el aumento de la heterogeneidad de sus respectivas políticas exteriores y de seguridad.

El proceso de ampliación de la UE y el de las instituciones de seguridad occidentales está provocando, por el momento, una mayor asimetría entre sus diferentes miembros. Por ejemplo, la incorporación última a la UE de Suecia, Austria y Finlandia significa la inclusión en la Unión de países que no están dispuestos a integrarse en las organizaciones de seguridad

colectiva existentes y que no quieren renunciar a su tradicional posición de «neutralidad» o aislamiento en materia de seguridad. En estas circunstancias, la dificultad no residirá sólo en seguir avanzando hacia una política de seguridad más efectiva y una identidad de defensa común, sino que el mero mantenimiento de los objetivos ya alcanzados en el TUE se encuentran en entredicho.

Por otra parte, la desaparición de una amenaza común hace mucho más difícil la formulación de una política de seguridad común. Actualmente asistimos en Europa a un proceso de regionalización de los riesgos y amenazas cuya gestión conjunta se hace cada vez más compleja. Es más, existe el peligro de que esa regionalización de los riesgos pueda terminar produciendo una nacionalización de los intereses de seguridad y, en última instancia, una renacionalización de las políticas de defensa. En el pasado, la amenaza soviética hacía converger en mucha mayor medida los intereses de seguridad de países tan distantes como España y Suecia de lo que las respectivas inestabilidades que hoy emergen en el Mediterráneo Occidental y en el mar Báltico respectivamente.

### **La PESC y la Conferencia Intergubernamental de 1996**

La reforma de la PESC será uno de los objetivos fundamentales de la Conferencia Intergubernamental que se celebrará el próximo año para revisar el TUE. En realidad, esta Conferencia tiene planteados dos retos fundamentales respecto a la PESC: por un lado, mejorar el mecanismo de adopción de decisiones en el ámbito del segundo pilar, de forma que la política exterior y de seguridad salga de la parálisis y la intranscendencia en la que se encuentra instalada desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Por otro, desarrollar en el terreno operativo e institucional la denominada Identidad Europea de Seguridad y Defensa.

Todos los miembros de la UE están de acuerdo en la importancia que la PESC tendrá en la Conferencia Intergubernamental. La gran mayoría considera a su vez que es necesario introducir sustanciales mejoras en las dos cuestiones arriba planteadas para alcanzar una PESC que sea creíble y eficaz. Sin embargo, a partir de este punto, existen graves divergencias entre los diferentes países sobre cuáles deben ser las medidas y las opciones concretas necesarias para poder alcanzar esos objetivos. En este apartado realizaremos un rápido recorrido por los principales puntos que son objeto de debate en esta cuestión.

### *La potenciación de la PESC*

Partiendo de la necesidad de una PESC más operativa y eficaz hay una serie de cuestiones que podrían plantearse en la Conferencia Intergubernamental para conseguir ese objetivo, aunque como ya hemos mencionado, las propuestas concretas difieren sustancialmente de unos gobiernos a otros.

#### MEJORAR EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

La parálisis en la que se encuentra la PESC es achacada en muchas ocasiones a la existencia del veto en la toma de decisiones. Sin embargo, hemos de reconocer que la cuestión del voto nunca ha sido planteada en la realidad desde la creación de la PESC. Es más, la previsión del TUE para que el Consejo de Ministros establezca qué materias pueden ser decididas por mayoría cualificada en el marco de las acciones comunes nunca ha sido utilizada hasta ahora.

No obstante, en la perspectiva de ampliaciones presentes y futuras de la Unión, algunos insisten en introducir mecanismos que flexibilicen la rígida regla de la unanimidad. Así, para el Gobierno alemán, las decisiones de la PESC que no tengan implicaciones militares deben ser adoptadas por mayoría cualificada, estableciendo un sistema de doble mayoría que tenga en consideración no sólo el número de votos sino también la población que representa cada uno. Por el contrario, las decisiones con implicaciones militares deben ser adoptadas por consenso, pero de forma que una minoría no pueda bloquear a la mayoría para llevar a efecto una acción y, al mismo tiempo, que ningún país pueda ser obligado a participar en una acción conjunta. El principio de solidaridad exigirá además la contribución financiera de los países no participantes. (5)

Una posición muy próxima a la alemana es la que mantiene Bélgica, cuyo Gobierno se muestra partidario de la ampliación de la posibilidad de toma de decisiones por mayoría cualificada, sobre todo, en lo que se refiere a las decisiones tomadas en ejecución de la denominada acción comunitaria.

---

(5) Ver el documento «Una Unión Europea capaz de una acción más eficaz en el campo de la política exterior y de seguridad». Discussion Paper of the Executive Committee of the CDU/CSU Parliamentary Group for the Intergovernmental Conferencia in 1996. Este documento no recoge sólo la posición del grupo parlamentario que sustenta al Gobierno respecto a esta cuestión, sino que sido asumido por el Gobierno alemán como posición propia.

Por su parte, el Partido Popular español se muestra partidario de introducir el concepto de «abstención positiva», lo que significa que las acciones o medidas que requieran unanimidad o consenso podrán adoptarse aun cuando unos Estados miembros decidieran no tomar parte activa. Estos quedarían sólo comprometidos a no obstaculizar ni impedir directa o indirectamente tales acciones.

En sentido contrario a todas estas propuestas, en el Reino Unido, tanto Gobierno como oposición se oponen frontalmente a flexibilizar la adopción de decisiones en el ámbito de la PESC. En su opinión, la política exterior y de seguridad se trata de una expresión de la identidad nacional y por tanto responsabilidad exclusiva de los gobiernos.

#### MEDIDAS ORGANIZATIVAS E INSTITUCIONALES

Son también bastantes las voces que achacan la inoperancia de la PESC a la ausencia de un organismo dentro de la UE impulsor de iniciativas en materia de política exterior. Así, el informe del grupo de expertos formado por el comisario Van den Broek considera la creación de un centro de análisis y evaluación en Bruselas, dirigido por una personalidad política a cargo de la PESC, que identifique campos de interés común, fije prioridades, señale con rapidez las amenazas, formule respuestas posibles e indique al Consejo Europeo y a la Comisión Europea opciones para una acción común de los Quince.

En una posición muy cercana a la del comisario Van den Broek, el Gobierno alemán estima que es necesario un cuerpo permanente de planeamiento y análisis para la PESC. Para Alemania, estas nuevas medidas organizativas e institucionales deben garantizar no sólo la eficiencia y continuidad sino también la coherencia de la PESC, y en ningún caso deben amenazar el equilibrio institucional establecido actualmente dentro de la Unión. Sin embargo, a diferencia de la opción anterior, el Gobierno alemán considera que esta Célula de Análisis debe trabajar en exclusiva para el Consejo.

Por el contrario, el Gobierno español opina que todas estas propuestas de creación de un centro impulsor en materia de PESC pueden provocar una cierta dilución del papel que el TUE atribuye a la Presidencia de la Unión en materia de PESC y parecen desconocer las potencialidades de la actual Dirección PESC de la Secretaría General del Consejo. Por su parte, el principal partido de la oposición en nuestro país considera que es necesario mejorar la capacidad del Consejo para el análisis y la planificación de

la política exterior, siendo preciso poner a su disposición toda la información que poseen los Estados miembros. Esta es la misma posición mantenida por el Gobierno de Bélgica, para quién también se puede considerar el reforzar y activar la Secretaría del Consejo existente.

Un segundo aspecto muy debatido dentro del debate institucional sobre la PESC es el papel que debe desempeñar la Comisión en la formulación de la política exterior y de seguridad de la UE. Es un principio generalmente admitido que la participación de los órganos comunitarios en este ámbito, especialmente cuando se refiere a la política de defensa, debe quedar limitado. Sin embargo, algunos insisten en la necesidad de potenciar el derecho de iniciativa que en algunos aspectos de la PESC comparte la Comisión Europea con los Estados.

Así, el ya mencionado Franz Van der Broeck exige que la Comisión actúe como un auténtico gobierno, elaborando la estrategia de la Unión y definiendo sus opciones en materia de PESC. Según el Grupo de Reflexión encabezado por este comisario, sólo compartiendo soberanía podrá la Unión avanzar en la defensa de los intereses comunes.

En una posición más moderada, el primer ministro de Bélgica, Jean-Luc Dehane, considera que el uso de del derecho de iniciativa de la Comisión ha de incentivarse. Alemania, por su parte, sostiene que las iniciativas que eleve al Consejo el propuesto cuerpo permanente de planeamiento y análisis de la PESC deben ser consultadas previamente con la Comisión.

En el extremo opuesto, la posición británica niega toda competencia a la Comisión en el ámbito de la PESC. El primer ministro británico, Jhon Major, considera además que el retorno del poder de decisión al Estado-Nación tiene amplio apoyo en toda la Comunidad. Por su parte, Malcolm Rifkind, actual ministro de Asuntos Exteriores, amplía esta posición británica al afirmar que:

«La base de las futuras estructuras de seguridad será, por tanto, que la acción en el campo de la defensa y la seguridad será intergubernamental, basada en la cooperación entre Estados-Naciones y no dictada por instituciones supranacionales» (6).

---

(6) RIFKIND, M., conferencia en el Instituto Real de Relaciones Internacionales de Bélgica. Bruselas, 30 de enero de 1995.

## EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA PESC

El TUE establece que el Parlamento Europeo debe ser informado, consultado y que sus opiniones se deben tener debidamente en cuenta en el ámbito de la PESC. Además, el Parlamento Europeo podrá dirigir preguntas y recomendaciones al Consejo. Por último, el Parlamento tiene también el control sobre ciertos gastos obligatorios de las PESC.

Sin embargo, algunos europarlamentarios consideran insuficientes estas competencias y exigen la aprobación obligatoria de todas las decisiones fundamentales en materia de PESC por parte del propio Parlamento, que tendría así el control político de la PESC, pudiendo incluso poner fin a acciones del Consejo que el Parlamento no apoye. También solicitan la posibilidad de presentar un recurso por incumplimiento o de anulación contra un acto del Consejo en materia de política exterior (7).

Frente a esta posición maximalista del Parlamento Europeo la mayoría de los Estados consideran que, al igual que en los Estados nacionales, la política exterior es competencia del Ejecutivo, del Consejo en este caso, correspondiendo el control a los Parlamentos Nacionales.

Sin embargo, el Gobierno alemán considera que los esfuerzos por incrementar la capacidad de actuación de la UE deben ir acompañados del desarrollo de mecanismos de control parlamentario. En su opinión, la introducción del voto mayoritario en el ámbito de la PESC restringirá la capacidad de control de los Parlamentos Nacionales. La capacidad de control del Parlamento Europeo debe, por tanto, incrementarse. En este sentido, el Parlamento Europeo debe ser consultado antes de que el Consejo adopte líneas generales sobre la PESC. El Parlamento Europeo debería ser informado a su vez si el Consejo ha tomado una decisión por mayoría cualificada sobre una materia relacionada con la PESC.

En nuestro país, el Partido Popular se muestra también partidario de someter la actuación de los órganos de la PESC al control del Parlamento Europeo y de su Comisión de Relaciones Exteriores. Sin embargo, otros países, en especial el Reino Unido, se muestran muy reacios a otorgar mayores competencias al Parlamento Europeo en este campo. La experiencia de confrontaciones entre el Parlamento y el Consejo no incita además a ello.

---

(7) Ver el documento de la señora Dury sobre «El proceso en el ámbito de la PESC». Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo.

En cualquier caso, este debate sobre el control parlamentario de la PESC no es más que un reflejo del debate más general sobre el carácter intergubernamental o supranacional de la PESC. En la medida en que las competencias de la PESC recaigan en exclusiva en el Consejo y se mantenga en su seno el derecho de veto, el control parlamentario de esta política puede ser realizado por los Parlamentos Nacionales de forma suficiente y eficaz. Por el contrario, si algunas de las competencias de la PESC son asumidas por los órganos comunitarios y se impone además la decisión por mayoría en el Consejo, el Parlamento Europeo debería ejercer un mayor control sobre la PESC. En este sentido, alguna fórmula mixta de control parlamentario pudieran resultar la más aconsejable para el futuro.

#### LA FINANCIACIÓN DE LA PESC

La financiación de la PESC sigue sin encontrar una solución satisfactoria. Los conflictos entre el Parlamento Europeo y el Consejo en esta materia ponen de manifiesto la enorme dificultad que supone encontrar una fórmula equilibrada de financiación para una política claramente interinstitucional. No obstante, prácticamente todos los países coinciden en la necesidad de establecer un fondo en el presupuesto de la Unión específicamente dedicado a esta política.

Así, para el Gobierno alemán:

«El presupuesto de la UE debe financiar la PESC, en particular los gastos de operaciones por acciones conjuntas.»

Los países que se abstengan de participar en determinadas operaciones no quedarán exentos de participar solidariamente en su financiación.

#### *El desarrollo de la política europea de defensa común*

Una política exterior y de seguridad necesita de una fuerza armada que la respalde en el caso de que sea necesario. Esto supone, desde el punto de vista de la UE, asumir dos retos fundamentales: por un lado, la generación de una capacidad militar europea que permita llevar a cabo de forma rápida y eficaz el tipo de operaciones que exige el nuevo entorno estratégico en el que nos encontramos. En segundo término, que esa capacidad militar esté debidamente coordinada con la PESC. La Conferencia Intergubernamental de 1996 deberá dar respuesta a estas dos cuestiones.

## EL DESARROLLO OPERATIVO DE LA UEO

La declaración de 10 de diciembre de 1991 del Consejo de la UEO establece que esta Organización:

«Formulará una política común de defensa y velará por su aplicación concreta mediante el ulterior desarrollo de su propia función operativa.»

Este desarrollo operativo tiene por objeto capacitar a la UEO para que:

«Elabore y aplique las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.»

Al tiempo que contribuye al fortalecimiento del pilar europeo de la OTAN.

La declaración especifica además una serie de medidas concretas para alcanzar este objetivo: la creación de la Célula de Planeamiento de la UEO, una cooperación militar más estrecha en el ámbito logístico entre los diferentes socios, la celebración de reuniones entre los jefes de Estado Mayor de la Defensa y la puesta a disposición de la UEO de una serie de unidades militares. Posteriormente se han examinado otras propuestas, como la cooperación intensificada en materia de armamento con objeto de crear una Agencia Europea de Armamentos y la transformación del Instituto de la UEO en una Academia Europea de Seguridad y Defensa. Finalmente, el Consejo de Ministros celebrado en Lisboa en mayo de este año ha creado un nuevo grupo político-militar de apoyo al Consejo, un Centro de Situación y una Sección de Inteligencia en la Célula de Planeamiento.

Pero a pesar de todos estos avances, lo cierto es que la UEO continúa hoy siendo incapaz de poner en marcha autónomamente una operación militar de mínima envergadura. El desarrollo operativo de la UEO constituye, por tanto, el objetivo más importante e inmediato en el ámbito de la política de defensa europea. En este punto existe un consenso generalizado entre la práctica totalidad de los aliados europeos.

Así, desde el punto de vista alemán, la UEO debe desarrollar de forma urgente una estructura de defensa común europea capaz de implementar las acciones definidas en la Declaración de Petersberg (gestión de crisis, mantenimiento de la paz, misiones humanitarias y de salvamento). Esta estructura de defensa común debe permitir a su vez la participación de los miembros asociados de la Organización en estas operaciones. Desde el punto de vista alemán, el establecimiento de esta capacidad operativa de la UE a través de la UEO incluye necesariamente el desarrollo del Concepto de Fuerzas Operativas, Combinadas, Conjuntas (CJTF).

Para el Reino Unido, la UEO deberá potenciar sus capacidades de planificación, mando y control, entre otras, para poder llevar a cabo eficazmente misiones de iniciativa europea. El objetivo sería dotar a la UEO de capacidades que sean compatibles, no en competencia, con las de la OTAN. La eficaz puesta en práctica de la iniciativa CJTF será desde el punto de vista británico un elemento clave para alcanzar este objetivo. Esta iniciativa permitirá a la OTAN poner a disposición de operaciones europeas diversos elementos separables pero no separados de su estructura de mando. La OTAN podrá también poner a disposición de la UEO recursos colectivos.

Sin embargo, aun cuando se logre la eficaz puesta en práctica de las CJTF, para el Gobierno británico es necesario velar porque los europeos tengamos la capacidad necesaria para organizar, ejecutar y controlar las operaciones. Para ello no es necesario duplicar sistemas de la OTAN. El requisito más inmediato y práctico es el fortalecimiento de las capacidades de planificación de la UEO; la mejora de su capacidad de asesoramiento político-militar a nivel ministerial en situaciones de crisis; y el desarrollo de su organización práctica, tales como un Centro de Situaciones y la capacidad de gestión de información. En opinión del Gobierno británico, todas estas medidas proporcionan, a un coste relativamente bajo, una destacada mejora de la capacidad operativa de la UEO.

Francia, por su parte, considera que la prioridad inmediata en el desarrollo de una política europea de defensa es desarrollar la UEO dotándola de medios que garanticen eficazmente las misiones de mantenimiento de la paz y de asistencia humanitaria que puedan incumbirle. El Gobierno francés estima que para reforzar las capacidades de la UEO no hay ninguna necesidad de nuevos textos o debates teológicos, sino la puesta en marcha de dos medidas concretas: primera, la afirmación de una política europea ambiciosa en el ámbito del armamento y del espacio, ámbitos que se deben privilegiar en estrecha concertación entre los socios. Para Francia es indispensable, en particular, que los europeos:

«Tengan ojos para ver y oídos para oír.»

Y que se cree efectivamente un sistema de satélite europeo independiente. En segundo lugar, sería necesaria la creación y armonización de fuerzas que reagrupen a los países europeos decididos a actuar juntos.

La importancia del concepto de CJTF para el desarrollo de la capacidad operativa de la UEO es puesto también de manifiesto por el primer ministro belga, Jean-Luc Dehane, para quién dar contenido a la política común de defensa significa recurrir a las CJTF, que permitirán poner a disposición

de la UEO medios de la OTAN para determinadas misiones. En su opinión, dar un contenido concreto a las CJTF significa aprobar una asignatura en el camino para lograr la identidad de defensa europea.

En España, el principal partido de la oposición sostiene que la UEO debe convertirse en el instrumento fundamental para perfilar la llamada Identidad Europea de Defensa, reorganizándose para hacer posible el uso eficaz de los recursos militares de los Estados miembros. Para el Partido Popular, la UEO ha de asumir un papel propio en operaciones humanitarias, de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis, así como en eventuales operaciones de intervención rápida en defensa de los intereses de la Unión y de sus ciudadanos. Para ello será necesario dotarla de una infraestructura logística, organizativa y militar adecuada, al tiempo que se realiza claramente su inserción funcional como pilar europeo de la Alianza Atlántica. El Gobierno español comparte básicamente estos objetivos, aunque su prioridad es establecer una vinculación más estrecha entre la UEO y la UE.

En definitiva, hay un consenso generalizado sobre la necesidad de potenciar las capacidades operativas de la UEO. Surgen algunas discrepancias entre los diferentes socios a la hora de establecer cuáles son las prioridades para ese desarrollo operativo y sobre cómo implementar algunas de las medidas propuestas. Así, mientras que para Francia lo esencial es un sistema de observación espacial y la creación de unidades multinacionales, para el Reino Unido lo más urgente es desarrollar una capacidad de mando y control de la UEO para llevar a cabo sus propias operaciones. El concepto de CJTF, al que todos asignan una enorme importancia, no es tampoco un concepto homogéneo entre los diferentes países. No obstante, parece que es en este terreno, el desarrollo operativo de la UEO, donde son previsibles mayores avances en los próximos años.

#### LA VINCULACIÓN ENTRE LA UEO Y LA UE

La necesidad de una mayor coordinación entre la UEO y la UE, entre la incipiente política europea de defensa común y la PESC, es también un principio generalmente admitido por todos los socios. Sin embargo, en este punto surgen radicales divergencias sobre como debe procederse a esa mejor coordinación. Las diferentes propuestas van desde una integración inmediata de la UEO en la UE hasta el mero reforzamiento de la coordinación operativa entre ambas Organizaciones, pasando por opciones intermedias de vinculaciones jurídicas o políticas más o menos rígidas entre ambas. En realidad, tres son las principales opciones que están bajo discusión:

1. Incluir plenamente la defensa como parte integrante de la UE. Inclusión en el nuevo Tratado de unas disposiciones que establezcan un sistema de defensa colectivo y unas garantías de seguridad recíprocas del estilo de las que contempla el artículo V de los Tratados de Washington y Bruselas. La UEO desaparecería para fundirse con la UE. En el desarrollo de esta opción cabrían varias variantes, particularmente en el mecanismo de toma de decisiones, que podría contemplar tanto un esquema integrado como unos procedimientos de naturaleza puramente intergubernamental. Algunos señalan la posibilidad de dedicar a este ámbito el cuarto pilar.
2. Mantenimiento del *status quo*. La UE y la UEO continuarían como Organizaciones autónomas, aunque estrechamente relacionadas, limitándose a dar un nuevo impulso a las relaciones de cooperación entre ambas.
3. Opciones intermedias. Sin modificar inicialmente la personalidad jurídica separada de ambas Organizaciones propiciarían un gradual proceso de convergencia entre ellas. Para ello podría establecer una vinculación formal de carácter jurídico o político que obligase a la UEO a llevar a cabo las misiones que le sean encomendadas por la UE. Esta vinculación formal sería acompañada de otras medidas de carácter práctico, tales como: armonizar las presidencias, desarrollar los aspectos de seguridad de la PESC o crear ámbitos compartidos de competencias (cooperación europea de armamentos, operaciones humanitarias).

Como ya hemos señalado, las divergencias sobre las ventajas e inconvenientes de optar por una u otra opción entre los diferentes aliados europeos son muy importantes. Así, mientras que el Gobierno británico rechaza tajantemente la opción de simplemente insertar la UEO dentro de la UE, aún cuando fuera en un pilar intergubernamental, el Gobierno español es partidario de la asunción por la UE de la función de defensa europea, con la consiguiente desaparición de la UEO. En concreto, España se muestra partidaria de la adopción de un protocolo de defensa anejo al TUE con un compromiso de defensa colectiva voluntario. Por su parte, en una posición más moderada, el Partido Popular se muestra favorable a establecer la vinculación clara, orgánica y funcional, entre la UE y la UEO.

Alemania considera también que la UEO debe ser integrada en la UE a medio plazo. Pero a diferencia de España, el Gobierno alemán estima que es muy improbable que este objetivo pueda ser alcanzado en la Conferencia Intergubernamental de 1996, debido principalmente a la diferen-

cia de miembros entre la UE y la UEO, por lo que se conforma con que dicha Conferencia establezca un calendario fijo para la integración futura de la UEO en la Unión.

En este sentido, el Gobierno alemán propone cinco medidas concretas que permitan fortalecer el vínculo entre la UEO y la Unión a corto plazo: primera, la Conferencia Intergubernamental debe incrementar la interdependencia entre la UE y la UEO hasta que las dos Organizaciones estén plenamente integradas. Segunda, el Consejo Europeo debe tener capacidad para establecer líneas políticas generales sobre la defensa europea. Tercera, la UE necesita una estructura uniforme de toma de decisiones a alto nivel, restringiendo el *rol* de la UEO al de un mero ejecutor. Cuarta, debe establecerse un vínculo más estrecho entre el Secretariado de la UEO y la autoridad permanente de la PESC. Por último, la Célula de Análisis dará soporte a la capacidad de análisis y planeamiento de la UE en el campo de la política exterior.

La posición francesa está en este caso más cercana a la del Reino Unido que a la de España o Alemania. Como hemos señalado, para el Gobierno francés la única prioridad a corto o medio plazo es el desarrollo operativo de la UEO. Sólo a largo plazo Francia se plantea la necesidad de una reflexión sobre las posteriores etapas de desarrollo de la Europa de la defensa. Es más, como ya hemos mencionado, su primer ministro, Alain Juppe, considera que para fortalecer la defensa europea no son necesarios «nuevos textos o debates teológicos», sino desarrollar las capacidades operativas reales de la UEO.

Como conclusión, podemos afirmar que la Conferencia Intergubernamental de 1996 propiciará una mayor vinculación entre la UEO y la UE, sin que ello signifique un distanciamiento de la UEO respecto a la OTAN. Sin embargo, será prácticamente imposible que pueda procederse en 1996 a una integración de la UEO en la UE, por flexible que jurídicamente quiera diseñarse esa integración. El futuro de la Europa de la defensa no pasa en estos momentos por sofisticadas formulas institucionales, sino por la necesidad de encauzar voluntades políticas aún demasiado dispares.

### **La PESC y el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)**

La prórroga indefinida e incondicional del TNP ha sido el único objetivo que ha permitido hasta el momento utilizar el sistema de acciones comunes previsto en el Tratado de Maastricht. Esta negociación constituye, por

tanto, el mejor ejemplo de como la UE puede, en el marco de la PESC, mantener posiciones comunes y cohesionadas en los foros internacionales para alcanzar objetivos que trascienden los meros intereses nacionales para satisfacer un objetivo común.

La proliferación de armas de destrucción masiva constituye sin ninguna duda una de las más graves amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Como señala el primer ministro francés, Alain Juppe:

«El riesgo que la proliferación hace correr a la humanidad sobrepasa las diferencias simplificadoras entre el Norte y el Sur, entre las potencias nucleares y los países no dotados de arma nuclear» (8).

La causa de la no proliferación es en consecuencia una causa común para todos los socios europeos. Esta es la razón principal por la cual el TNP ha sido también una causa común.

La UE se comprometió decididamente a una prórroga indefinida e incondicional de este Tratado porque considera que un mundo sin el TNP, o con un TNP debilitado, sería peligroso para todos, sobre todo para los países situados en las regiones de tensión o crisis.

Para la UE el TNP es la clave del sistema intencional de la no proliferación. Al tratarse además de un tratado *quasi* universal no resultaba lógico que fuera el único instrumento jurídico de esta importancia que no tuviera estatuto permanente. En la opinión de la UE era imprescindible conceder al TNP ese carácter permanente como único medio para conjurar los riesgos de proliferación que todos corremos. Cualquier incertidumbre sobre el futuro del Tratado hubiera contribuido a despertar la duda sobre el futuro del sistema internacional de proliferación. La sospecha alimentaría la sospecha y de ahí puede nacer la proliferación. Como describía bien Alain Juppe:

«La no proliferación supone la confianza. La confianza supone la permanencia.»

## Conclusiones

La insatisfacción por el funcionamiento de la PESC es hoy un sentimiento generalizado. Algunos achacan la parálisis que sufre la PESC, desde su definición en el Tratado de Maastricht, a la falta de voluntad política de los

---

(8) JUPPE, A., discurso en la *Wehrkunde*, Munich, 4 de febrero de 1995.

Estados para llevarla a cabo. Otros señalan que el procedimiento de decisión actual ha sido la razón principal para la debilidad mostrada por la política exterior europea hasta el momento. En cualquiera de los casos, todos coinciden en que tanto la PESC como la política europea de defensa común serán uno de los principales objetos de debate de la Conferencia Intergubernamental de 1996.

Pero la PESC se encuentra hoy sometida a una extraña paradoja. Por un lado, una política exterior, de seguridad y de defensa europeas son más necesarias que nunca, dada la evolución sufrida por el concepto de seguridad, el cambio estratégico experimentado por el continente en los últimos años y el propio desarrollo del proceso de integración política de la UE. Por otro, el desarrollo de esta política se está haciendo cada vez más difícil como consecuencia de la transformación y ampliación del concepto de Europa, el consecuente incremento del número y la heterogeneidad de los miembros de la Unión y la progresiva regionalización de los intereses de seguridad.

Serán por tanto muchas las voces que pedirán una reforma en profundidad de la PESC para que la UE pueda desempeñar el papel internacional que le corresponde. Pero si tenemos en cuenta las enormes dificultades existentes, es muy probable que los avances en este capítulo terminen siendo muy limitados y centrados, en su mayoría, no tanto en modificaciones del Tratado, como en disposiciones de orden práctico.

En este sentido, es probable que la Conferencia Intergubernamental se limite a debatir cuatro cuestiones más prácticas que filosóficas en relación con la PESC: la agilización del proceso de adopción de decisiones, la introducción de reformas organizativas e institucionales de carácter menor, pero que supongan una mejora práctica en la formulación e implementación de la PESC, el establecimiento de un presupuesto propio para la PESC y el fortalecimiento de los controles parlamentarios sobre la misma.

En relación con la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, lo más probable es que la Conferencia Intergubernamental se limite a propiciar el desarrollo de una capacidad operativa de la UEO que hoy sólo existe en el papel, así como a fortalecer los vínculos políticos y de trabajo existentes entre la UEO y la UE. Los proyectos sobre una integración de la UEO en la Unión, que diera paso a una auténtica defensa europea e incluso a un ejército europeo, quedarán previsiblemente relegados para un futuro aún lejano.

Finalmente, es necesario destacar que la negociación del TNP constituye hasta el momento el mejor y casi único ejemplo de las potencialidades de la PESC. Esta iniciativa es de hecho la única acción común que la UE ha puesto en marcha hasta el momento en el ámbito de la política exterior y de seguridad europeas. Su ejecución ha constituido no sólo un interesante precedente sino un importante éxito que favorece no sólo la seguridad europea sino la seguridad mundial.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **EUROPA ¿POTENCIA NUCLEAR?**

## EUROPA ¿POTENCIA NUCLEAR?

Por JORGE ASPIZÚA TURRIÓN

Consideraciones y bosquejo de catálogo de supuestos y problemas para la integración de la seguridad europea.

### Introducción

«Quien ha mirado lo presente ha mirado todas las cosas: las que ocurrieron en el insondable pasado, las que ocurrirán en el porvenir.»  
MARCO AURELIO. *Meditaciones*, VI, 37, (1).

Durante largos años Europa fue el «frente central», el escenario de una «guerra fría» entre dos bloques ideológicos que buscaban la hegemonía mundial o, al menos, la supervivencia de sus valores e intereses ante el poder del contrario. El bloque más rígido terminó quebrando ante el bloque más flexible. El bloque occidental supo imprimir una aceleración en la innovación tecnológica, proponiéndose «el desarrollo y despliegue de un sistema defensivo estratégico que garantizara la supervivencia de la población atacada» mediante armas nucleares (2). El bloque oriental se mostró incapaz de competir económicamente con un proyecto que ni técnica ni políticamente tenía asegurado su éxito. Probablemente, la desaparición de la Unión Soviética aseguró la supervivencia de Rusia.

---

(1) Traducción extraída de CAMPILLO, A. *Adiós al progreso. Una meditación sobre la Historia*. Barcelona, 1985, p. 37.

(2) La expresión entrecomillada es el resumen de lo que significó la Iniciativa de Defensa Estratégica del presidente Reagan de 23 de marzo de 1983. Está entresacada de BARDAJI, R. L., *La «guerra de las galaxias». Problemas y perspectivas de la nueva doctrina militar de la Administración Reagan*. Madrid, 1986, p. 118.

Europa Occidental jugó un papel políticamente destacado en el sostenimiento de la llamada Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI, en su acrónimo inglés), que fue el principio del fin de la Unión Soviética y, con ella, del *status quo* establecido tras la Segunda Guerra Mundial. Los líderes europeistas más destacados consideraron en su momento que la SDI también suponía un reto a las capacidades europeas. Así el presidente Mitterrand, al promover en su día un programa independiente de Estados Unidos como lo fue el EUREKA, tenía en mente dos consideraciones básicas:

1. Que lo que ponía en juego la SDI no era ni la seguridad de Alemania, ni la de Bélgica, ni la del Reino Unido, ni la de cualquier otro aliado a Estados Unidos, sino la seguridad de toda Europa en su conjunto.
2. Que ni los gobiernos ni las industrias europeas podían permitirse perder el ritmo que cobraba la investigación fundamental y sus aplicaciones técnicas y consecuencias en terrenos no exclusivamente militares. El futuro de Europa, militar e industrial, se jugaba según el desarrollo de las nuevas tecnologías» (3).

A la altura del segundo semestre de 1995, pareciera que las experiencias de un pasado tan próximo siguen teniendo validez a la hora de tratar diversas hipótesis sobre la viabilidad y conveniencia de que la Unión Europea (UE) adopte una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que contemple el uso del arma nuclear, o no, como factor de disuasión ante terceros y/o de incremento de su peso estratégico. Baste sustituir, por ejemplo, el acrónimo SDI en la cita anterior por la expresión en tiempo presente «una PESC con capacidad independiente de disuasión nuclear» y caeremos en la cuenta la continuidad de numerosas percepciones en el actual escenario europeo.

El ideal europeísta ha conocido en los últimos años las más altas cotas de realizaciones y, al tiempo, ha sufrido los más graves contrastes con la realidad. Tras vadear cada rubicón ha tenido que afrontar la incertidumbre sobre lo que pasaba al otro lado de la colina.

Por el momento, las garantías de seguridad de la Europa Occidental siguen fijadas política y militarmente por la existencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Es extremadamente significativo que los países centroeuropeos que antaño formaron parte del Pacto de Varsovia tengan como prioridad su ingreso en la OTAN en tanto negocian su integración en la UE y en la Unión Europea Occidental (UEO). El

---

(3) BARDAJI, *obra citada*, p. 112.

«descongelamiento» de viejos conflictos en el continente europeo sólo ha permitido confirmar que, militarmente, sólo una coordinación euroatlántica puede limitar su alcance, dando una oportunidad a la construcción de la paz.

El precio a pagar por Europa, especialmente por la UE, es alto. En palabras de la profesora Barbé:

«... la operatividad militar de la OTAN —fuente de confianza en los momentos de tensión— se ha impuesto al proyecto político europeo» (4).

En tal estado de cosas, las tareas de redefinición de la PESC han coincidido en el tiempo con la suspensión de la moratoria unilateral de la realización de pruebas nucleares en el atolón de Mururoa por parte de Francia. La oferta francesa de poner su arsenal nuclear «al servicio de la paz y seguridad en el continente» y así «garantizar la seguridad de Alemania» fue rechazada (5). El ministro de Asuntos Exteriores alemán, Klaus Kinkel, declaró el 9 de septiembre de 1995:

«No queremos entrar en una política de disuasión nuclear por la puerta de atrás.»

Significativamente, citando círculos diplomáticos germanos, se reseñó que:

«La carencia de formalización de la idea ha provocado el desdén alemán» (6).

Bajo ese desdén subyace una hasta hoy firme evaluación de los intereses nacionales respecto de los principios asumidos por Alemania en el seno de la OTAN para la planificación y las consultas sobre temas nucleares, expresados en la Conferencia de Gleneagles de octubre de 1992:

«... estos principios subrayan el papel político del potencial nuclear existente todavía y lo sitúa en primer plano. La planificación nuclear no está orientada hacia una amenaza concreta. La finalidad

---

(4) BARBE, E., *La seguridad en la nueva Europa*. Madrid, 1995, p. 221.

(5) Una elaboración académico-divulgativa francesa de la cuestión cabe encontrarse en TERTRAIS, B., «Quelle dimension européenne pour la dissuasion nucléaire?. *Relations Internationales et Stratégiques*», número 18, verano 1995, pp. 165-170. [*Dossier: La sécurité européenne à l'heure des choix*, pp. 65-199].

(6) Los entrecomillados de éste párrafo están entresacados de VIDAL-FOCH, X., «Alemania cree que París le ofreció su "paraguas nuclear" como coartada de Mururoa». *El País*, 17 de septiembre de 1995, p. 8.

principal de las Fuerzas Armadas nucleares de los miembros de la Alianza permanece inalterable y ajena a los condicionamientos políticos. Las armas nucleares contribuyen a la protección contra riesgos inopinados y tienen un efecto disuasor eficaz contra posibles agresiones. Prestan una importante aportación a la estabilidad estratégica en la zona euroatlántica» (7).

Este episodio remite claramente a una de las premisas que, realizada por la disponibilidad del armamento nuclear, informa la conducción de los Estados; como aseveró el profesor Maravall en su estudios de los orígenes de los Estados modernos entre los siglos xv y xvii, para éstos:

«El afán de seguridad reclama procurarse la mayor precisión en el manejo de las cosas» (8).

Lo que sigue es una exposición, de seguro imprecisa, que busca señalar cuáles son las alternativas a las que puede optar la Europa de las libertades que hoy encarna la UE respecto del papel a jugar por lo que genéricamente llamamos «disuasión nuclear». Junto ellas, se intentará definir los problemas comunes y específicos que las acompañan. Tras ello se recapitulará sobre lo apuntado y se ensayará una interpretación sobre lo que los españoles, en tanto que europeos libres, nos jugamos en el asunto.

## Planteamiento de las opciones europeas

Hasta hoy en día, las capacidades de disuasión nuclear disponibles en la Europa Occidental son dos:

- a) La proporcionada por la OTAN, según previsiones establecidas a través de su Grupo de Planes Nucleares, y servida por los despliegues nucleares de Estados Unidos y Gran Bretaña.
- b) La establecida por Francia independientemente, como expresión de plena soberanía, mediante su *force de frappe*.

No es éste el apartado en el que quepa describir con detalle todas las características de ambas capacidades. Baste recordar, empero, que la capacidad a) vincula a los países miembros del Comité de Planes Nucleares de la OTAN al despliegue nuclear global de Estados Unidos. La

---

(7) Ministerio Federal de Defensa. *Libro Blanco sobre la seguridad de la República Federal Alemana y la situación y futuro de la Bundeswehr*. Traducción del Estado Mayor del Ejército español. Madrid, 1994, parágrafo 415.

(8) MARAVALL, J. A., *Estado moderno y mentalidad social*. Madrid, 1972. Tomo I, p. 61.

relativa autonomía británica al respecto está condicionada por factores de dependencia tecnológica y operativa tanto de Estados Unidos como de la opinión del resto de los aliados.

Por otro lado, Francia ha desarrollado su potencial de disuasión nuclear remarcando hasta nuestros días su carácter de instrumento de sus intereses nacionales. Su dependencia tecnológica respecto de otros es mínima y sus capacidades operativas le permiten un relativo margen de maniobra estratégica muy a tener en cuenta.

Las capacidades *a)* y *b)* fueron producto de los procesos de tensión y distensión de la guerra fría. No en vano, la iniciativa francesa de constituir su *force de frappe* tuvo mucho de respuesta a los Acuerdos Kennedy-McMillan que cimentaron la «relación privilegiada» anglo-estadounidense también en el plano de la disuasión nuclear, a primeros del decenio de los años sesenta.

Una ligera observación, como quiera que la guerra fría terminó, podría dar lugar a establecer que los sistemas de disuasión nuclear en Europa fueran hoy inútiles, dado que fueron constituidos bajo los condicionantes políticos y estratégicos de aquel periodo. Lejos de ello, el mantenimiento de determinados niveles, autorizados internacionalmente o no, de armamento nuclear a disposición los tradicionales países nucleares con profundos intereses en Europa demuestra que sólo han dejado de ser útiles algunos de los conceptos sobre los que se basó la disuasión nuclear entre 1945 y 1991.

Sin haber sido ratificados en su totalidad, Estados Unidos y Rusia han seguido las especificaciones de los Tratados START I y II reduciendo su arsenal nuclear estratégico. Los arsenales nucleares «de teatro» prestos para su empleo en el «frente central» europeo han desaparecido. Francia ha centrado la disponibilidad de su potencial nuclear en sus capacidades estratégicas, desarrollando la cabeza nuclear *TN-45*, una razón que ha obligado en parte a la realización de las pruebas en el atolón de Mururoa. Gran Bretaña ha comprado en 1995 sistemas SLCM *Tomahawk* para su despliegue a bordo de submarinos (9). Tras asegurar durante el periodo de evaluación que los SLCM estarían dotados sólo con cabezas de carga convencional, el Gobierno británico consideraba que su adquisición «no contravendría el Régimen de Control sobre Tecnología de Misiles»

---

(9) Una reseña crítica del encuadre general de la compra de los SLCM en MEDINA, L., «"Tigre" contra "Apache"». Dura pugna por el mercado de los helicópteros de combate en Europa. *Defensa* número 211. Noviembre, 1995, p. 48-53.

(MTCR, en acrónimo inglés), una de las más importantes convenciones internacionales que limitan las potencialidades de despliegue de armas de destrucción masiva (10).

Las declaraciones políticas sobre las pautas de uso del arma nuclear en el entorno europeo llevan a pensar que, de hecho, se ha producido una tendencia a la «re-nacionalización» de tales pautas (11). La propia declaración final de la Conferencia de Extensión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) celebrada en marzo y abril de 1995 permite jurídicamente el mantenimiento de la existencia como tales de las «potencias nucleares» actualmente reconocidas. Este hecho, limitado políticamente, ha reforzado esa tendencia, por más que los arsenales de las potencias nucleares sirvan o puedan llegar a servir intereses comunes de éstas y de potencias que no lo son mediante acuerdos internacionales de diversa especie.

De otro lado, ninguna de la potencias nucleares con intereses inmediatos en Europa mantiene designación formal alguna de enemigos contra los que sería susceptible el empleo de sus arsenales. Este hecho, teniendo presente la tendencia apuntada, permite establecer tres suposiciones al respecto:

1. Las armas nucleares existentes parecen estar dispuestas para su uso contra cualquier objetivo, según expresión acuñada en su día por el general De Gaulle.
2. Como consecuencia, y adaptando a la perspectiva aquí usada una establecida en medios académicos estadounidenses (12), tal situación favorecería el que:
  - a) La posesión y la capacidad técnica de uso de las propias armas nucleares tengan efectos más limitados que antes.
  - b) Por sí mismas, las armas nucleares no defiendan plenamente los propios intereses ante terceros aunque una acción de respuesta ante un posible ataque nuclear —o de otro tipo— estuviera posibilitado.
  - c) La hipótesis de usar primero del arma nuclear pueda legitimar acciones hostiles contra los propios intereses.

---

(10) INSS/Ministerio de Defensa de España. *Balance Militar 1994-1995*. Madrid, 1995, p. 51.

(11) Una llamada de atención conservadora estadounidense sobre las alternativas de «re-nacionalización» de las políticas de defensa en Europa, con o sin un brusco «gran salto adelante» en la constitución de un único ejército europeo, en RAVENAL, E.C. *Phase Out NATO* en SIMON, J., (ed.) *NATO: The Challenge of Change*. Washington, 1993, p. 171-198.

(12) BLECHMAN, B. M., y FISHER, C. S., «Phase Out the Bomb». *Foreign Policy*, número 97. Invierno, 1994-1995, pp. 79-95.

3. La multiplicación de riesgos a prever —y la relativización de la proporción entre coste y eficacia de los sistemas de disuasión nuclear clásicos— podría incentivar la búsqueda de alternativas centradas militarmente en el desarrollo y producción de:
- a) Sistemas y procedimientos de ataque de alta precisión convencionales (13).
  - b) Sistemas y procedimientos de defensa contra cargas y vectores de destrucción masiva.

Paradójicamente, cabe suponer que los costes de Investigación y Desarrollo (I+D) y puesta en servicio de los sistemas y procedimientos de las alternativas de «contra-proliferación» activas apuntadas obligan ya hoy a la concertación de esfuerzos entre amigos y aliados, limitando los efectos de la tendencia a la «re-nacionalización» de los sistemas de disuasión nuclear. Como efecto, baste señalar el reparto de cargas financieras establecido en 1995 entre Estados Unidos, Francia, Alemania e Italia en la I+D precisa para la plasmación del sistema MEAD de defensa antimisil.

Atendiendo a lo expuesto, cabe considerar a la UE como el núcleo central de la Europa de las libertades y ámbito que potencialmente puede elaborar una PESC que incluya decisiones que determinen, o al menos afecten, a la definición de los sistemas de disuasión nuclear futuros. Será en torno a la formulación de la PESC que produzca la Conferencia Intergubernamental de la UE que se celebrará en 1996 donde entrarán en juego las opciones europeas al respecto. Estas pueden establecerse teóricamente, sin agotarlas, como las siguientes:

Alfa: Europa desnuclearizada.

Beta: Europa con Estados nuclearizados.

— Beta<sub>1</sub>: Bajo coordinación prioritaria OTAN compatible, o no, con coordinación UEO.

— Beta<sub>2</sub>: Bajo coordinación prioritaria UEO compatible con OTAN.

Gamma: Europa como potencia nuclear.

— Gamma<sub>1</sub>: Bajo coordinación UE/UEO incompatible con OTAN.

— Gamma<sub>2</sub>: Bajo coordinación UE/UEO compatible con OTAN.

La opción Alfa es la que resultaría de un acuerdo de desarme nuclear absoluto. Este acuerdo, como poco, implicaría la reducción a cero de todo

---

(13) Uno de tales sistemas es el franco-alemán *Apache* reseñado por VIEJO, A., «"Apache". Una familia de misiles furtivos para la defensa de Europa». *Defensa* número 211, noviembre, 1995, pp. 22-25.

despliegue nuclear por parte de Estados Unidos, Rusia, Francia y Gran Bretaña entre el Atlántico Norte y los Urales. Este supuesto es el paradigma de las reivindicaciones pacifistas ya desde la guerra fría.

La variante Beta<sub>1</sub> es la del mantenimiento del *status quo* susceptible de consolidación a través de mecanismos no excesivamente diferenciados de los actuales. En todo caso se mantendría la primacía político-militar operativa de la OTAN. Ello permitiría que los países centroeuropeos antaño pertenecientes al Pacto de Varsovia gozaran de mejores posibilidades de cobertura a cargo del sistema de disuasión nuclear euroatlántico.

La variante Beta<sub>2</sub> introduciría un cambio de perspectiva en el actual *status quo*: significaría la activación operativa de un pilar europeo de disuasión nuclear servido por los dispositivos francés y británico. Su carácter podría ser subestratégico o de teatro, llevando a la necesidad de definición de enemigo/s acordada con Estados Unidos en el seno de la OTAN; ésta última ganaría peso como órgano político-diplomático de la relación euroatlántica, pudiéndolo perder en su vertiente operativa militar. El papel a ejercer por la UEO no necesariamente lo debería desarrollar como institución propia de la UE.

Ambas variantes Beta, suponiendo diversos grados de relación europea con Estados Unidos, mantendrían la cohesión occidental. Sólo la evolución de Rusia, mejor o peor conectada con cambios de percepción euroatlánticos sobre su papel, permitiría su participación en la toma de decisiones conjuntas. A largo plazo —y usando términos coloquiales— la superación de las reticencias rusas y euroatlánticas podría conducir a la afloración en otras partes del planeta de percepciones sobre la existencia de un frente caucásico y/o cristiano sobre hipotéticas líneas de enfrentamiento Norte-Sur, religiosas u otras.

La opción Gamma, en sus dos variantes, supondrían la emergencia, aceptada o no por Estados Unidos, de Europa como potencia mundial independiente también en el plano político-militar. A las posibles consecuencias comunes apuntadas para las variantes Beta, se unirían las derivadas de una ruptura —irremediable o no— del actual *status quo* euroatlántico. Las variantes Gamma implican necesariamente la conversión de la UEO en la institución defensiva de la UE.

La elección en algún momento de la opción Gamma<sub>1</sub> significaría la ruptura traumática e irremediable de la OTAN. Implicaría la transferencia de las

dispositivos nucleares de Francia y, en su caso, de Gran Bretaña desde las respectivas soberanías estatales a un hipotético Sistema Europeo de Disuasión Nuclear (SEDN). Éste necesitaría de un mando político-estratégico único capaz de tomar decisiones sobre los alcances y objetivos del propio sistema. La UE se configuraría como una única entidad estatal en el ámbito internacional, al margen de las fórmulas constitucionales que adoptara la integración de los actuales Estados.

La opción  $\text{Gamma}_2$  supondría una ruptura, si traumática al menos no irremediable, de las relaciones euroatlánticas establecidas hoy en el seno de la OTAN. Esta organización se podría convertir en:

- a) El foro de una alianza paritaria entre dos entidades estatales —Estados Unidos y Europa (UE/UEO)— con definición de cargas y responsabilidades muy distintas a las actuales.
- b) El marco institucional de un pacto atlántico enfrentado más o menos fríamente a un pacto continental al que, protagonizado por Estados Unidos y Gran Bretaña, se podrían sumar países de la fachadas atlántica y nórdica del continente europeo. Como alternativa, sería posible que alguno o todos estos países de la fachadas atlántica y nórdica fueran convertidos en marcas neutrales, más o menos finlandizadas por uno o por los dos pactos antagonistas.

Todas las opciones planteadas presentan problemas comunes y específicos de muy diversa etiología. Una somera clasificación de los mismos se establece en los siguientes apartados.

### **Los problemas comunes**

Todas las opciones apuntadas entrañan la existencia de múltiples problemas comunes inherentes a la construcción o mantenimiento de sistemas generales de seguridad y defensa viables. Esa viabilidad depende de los márgenes que a la voluntad política imponen las efectivas disponibilidades financieras que quepa allegar para cubrir los objetivos políticos que el cálculo de riesgos y amenazas propios de cada opción permita definir.

En el caso de la UE este problema está aún más remarcado. Su equilibrio interno y su capacidad de absorción de nuevos Estados miembros necesitan de fuertes inversiones civiles que limitan los alcances de los gastos necesarios para el mantenimiento y/o desarrollo de los sistemas de defensa. En cierto sentido, las inversiones civiles forman parte de la PESD, por más que ésta no esté claramente definida y sus resultados aparezcan

como magros ante las opiniones públicas. No es de extrañar que las capacidades de disuasión nuclear *a)* y *b)* hoy disponibles en la Europa Occidental sigan siendo el mínimo a conservar en el medio plazo. La confianza colectiva en la OTAN, por un lado, y la maniobrabilidad de la política exterior francesa, por otro, son valores que cada instancia sabe que se mantienen con costes financieros en buena medida amortizados.

Sólo en la medida en que quepa optimizar los costes financieros de nuevos sistemas de disuasión nuclear, pueden cambiar los criterios de opción política europea al respecto.

Tres son los factores que, fuertemente condicionados por las posibilidades financieras, concentran los problemas comunes a todas las opciones:

- a)* Tecnológico, que subsume los problemas derivados por la elección de prioridades en I+D y la organización de las transferencias de sus resultados a la producción.
- b)* Operativo, que subsume los problemas derivados de la competencia entre la disuasión nuclear y la disuasión convencional y que tiene su nudo gordiano en la doctrinas servida por los sistemas de Mando Control y Comunicaciones e Inteligencia C3I y Combate que quepa adoptar.
- c)* Político-estratégico, que subsume los problemas ya señalados de equilibrio interno y externo del proyecto de UE y que afecta a la definición, no sólo de la PESG, sino de los sistemas de toma de decisión que sirven el ejercicio del poder político.

El factor *a)* es el que centra la batalla política que oculta la guerra entre diversos niveles de competencia y acuerdos de agregación de esfuerzos que libran las diversas industrias europeas y extra europeas con intereses en el área. En tal sentido, la decidida acción de Estado que Francia ha ejercido con la reanudación de pruebas nucleares en Mururoa tiene mucho que ver con un apoyo directo al sostenimiento de la competencia de sus industrias nacionales.

Los requerimientos tecnológicos básicos que produce toda opción de disuasión nuclear son comunes. Los problemas de ellos derivados se remiten tanto a las capacidades tecnológicas e industriales disponibles como al alcance de los objetivos a cubrir. El nexo de unión donde estos afloran reside en la organización que se dote a la industria responsable de la obtención de los diversos productos que componen el sistema de disuasión nuclear deseado. Esta organización depende de la decisión del mer-

cado político que define la demanda (14). Por más que las tecnologías puedan resultar de doble uso, las que proporcionan sistemas de disuasión nuclear siempre compiten con las que permiten con su aplicación la producción de bienes y servicios pacíficos al conjunto de la población.

En no menor medida son condicionantes que se establecen en el dicho mercado político los que informan el factor *b*).

Fuera de componentes difícilmente mensurables como el prestigio y la honra nacionales, la elección por mantener o desarrollar cualquier opción de disuasión nuclear compite en el seno de las partidas de gasto en defensa con los sistemas de disuasión convencional. Es aquí donde el actual momento de la I+D disponible permite avizorar un nuevo dilema a añadir a los problemas que cabe reconocer en este factor.

Durante la guerra fría, los sistemas de disuasión nuclear fueron un importantísimo vector de dinamización de los procesos punteros de I+D. Pronto se observó que numerosos subsistemas, componentes, procedimientos y conocimientos obtenidos tenían utilidad para otras aplicaciones militares, y civiles. El uso de tales productos permitió abaratar los costes de entrada en servicio y mantenimiento de tales aplicaciones. Hoy en día, producida la aceptación de limitaciones al número y de las características de las armas nucleares con el general aplauso de múltiples líderes políticos y opiniones públicas, se podría estar en puertas de un cambio de orientación en los procesos de I+D y producción. Las guerras del futuro (15) podrían no tener como *ultima ratio regis* el uso del arma nuclear, al igual que las guerras producidas a partir de 1918 no han hecho tal del uso de las armas químicas. El desarrollo tecnológico podría producir una administración tan certera de tal masa de potencia de fuego convencional que ello haría inviable la resistencia y reacción de las entidades así atacadas (16). En palabras de un trabajo publicado por el Instituto Internacional de Investigación sobre la Paz de Estocolmo (SIPRI, en su acrónimo inglés) por los expertos Müller, Fischer y Kötter:

- 
- (14) Para ilustrar el concepto «mercado político» aplicado a la dotación de medios de defensa en el caso español, *vid. Cosidó, I., El gasto militar. El presupuesto de Defensa en España (1982-1992)*. Madrid, 1994. E.e., capítulo. 2. «Los principios del gasto en Defensa», pp. 31-64.
- (15) Con ello se recoge la obra de divulgación casi propagandística de TOFFLER, A. & HEIDI. *Las guerras del futuro. La supervivencia en el alba del siglo XXI*. Barcelona, 1994.
- (16) En circunstancias excepcionales y posiblemente irrepetibles a largo plazo, tal fue el resultado de la ofensiva aeroterrestre que culminó la Campaña del Golfo en enero y febrero de 1991.

«La eficiencia del moderno armamento convencional podría ser probada una o dos veces más en acciones regionales e ir convenciendo a la comunidad internacional de que las armas nucleares están en la periferia del poder mundial, no en su centro» (17).

Probablemente ello se producirá tras toma de decisiones políticas que, además de las necesidades defensivas, atenderán criterios de rentabilidad económica, de competencia técnico-industrial y, por qué ignorarlo, de intereses electorales.

La capacidad de adaptación de las doctrinas estratégicas y operativo-militares, tanto en lo referido en el uso del arma nuclear como a la revolución que se está produciendo en la batalla convencional, estará sometida a las directivas que emanen del factor c).

Con carácter general, cabe constatar que existe una variada panoplia de preceptos políticos —constitucionalizados o no— de cada uno de los Estados miembros de la UE en su vinculación y responsabilidades asumidas en los diferentes foros de seguridad que son la ONU, la OTAN, la UEO y la Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

En consecuencia, no existe —pese a las exigencias de unanimidad hoy requeridas— una única voz política en materia de asuntos exteriores y seguridad en la UE. Y si esa voz política falta, falta una sola voz en el ámbito de la gestión de la Defensa, aquel donde se propondrían y se adoptarían los criterios específicos de adopción —o no— de un SEDN.

El problema clave de la adopción del SEDN reside en una cuestión operativa de indudable trascendencia política: ¿quién debería tener la llave de uso del SEDN?

En el proceso de transición de la actual estructura de la UE a una única entidad estatal, el ejercicio del mando militar convencional es un problema que podría ser resuelto en tanto que las unidades militares sometidas a él podrían siempre recibir órdenes políticas nacionales de rango superior. Un mando militar de un hipotético SEDN implicaría la existencia de la UE como única entidad estatal, en la que los procesos de toma de decisión política no pudieran ser interferidos mediante el ejercicio de la soberanía nacional por alguno de los Estados participantes. El antecedente de unificación de criterios previo a la toma de decisiones que constituye el Grupo

---

(17) Müller, H.; FISCHER, D. y KÖTTER, W., *Nuclear Non-Proliferation and Global Order*. Oxdorf, 1994, p. 174.

de Planes Nucleares desde 1967 y, más específicamente, el de los acuerdos del mecanismo de doble llave adoptado en 1979-1980 para los misiles nucleares de teatro en Centroeuropa son ejemplos de cómo, incluso ante un enemigo perfectamente definido hasta 1991, la decisión de uso del arma nuclear tiene un carácter esencial como ejercicio de soberanía.

## Los problemas específicos

La opción Alfa, que promovería una desnuclearización de la Europa vertebrada por la UE presenta una grave objeción político-estratégica.

En una primera instancia, la visión de una Europa desnuclearizada forma parte de la visión arcádica de un mundo donde se haya producido la abolición absoluta de las armas nucleares. En una segunda instancia, a desarrollar partiendo de la actual situación, el desmantelamiento de los arsenales nucleares de Gran Bretaña y Francia —manteniéndose los estadounidenses y rusos, basados en sus respectivos *glacis* americano y asiático— implicaría la exigencia por parte de aquellos Estados una amplia gama de garantías. El control activo para hacerlas efectivas necesitaría de un instrumento inédito por el cual los países desarmados supervisarían las acciones de los países armados. No en vano, no sólo para Estados Unidos:

«Dos acciones... permanecen teóricamente posibles: para replicar a un primer uso del arma nuclear por parte de Rusia o como último recurso ante un ataque convencional en Europa Occidental» (18).

Antes de que se tomara una decisión política de desnuclearización, la OTAN y el Estado francés —estructuras de poder que disponen de los actuales sistemas de disuasión nuclear en Europa Occidental— conocerían convulsiones internas que más allá de afectar a su cohesión implicarían su simple y llana destrucción. La tensión así generada podría dar lugar a supuestos de crisis hoy por hoy inexpresables.

La segunda opción, en su variante Beta<sub>1</sub>, guía la tendencia de acción política que parece prioritaria. Como variante más realista, los problemas a ella anejos podrían estar mejor previstos. Estos residen en los procesos de adaptación a los nuevos tiempos de las diversas instancias occidentales

---

(18) BUNDY, McG; CROWE, W. J., jr. y DRELL, S. D., *Reducing Nuclear Danger. The Road Away from the Brink*. Nueva York, 1993, p. 95.

implicadas y a los derivados de las percepciones que tengan del mismo los países que principiando por Rusia se sitúan en la «sinusoide de riesgos» que atraviesa el Oriente Próximo y el norte de África.

La variante Beta<sub>2</sub>, supuesta la aceptación de su adopción por Estados Unidos, significaría una solución realista cuyos principales problemas se encontrarían en los derivados de diseñar y financiar una mayor cuota de participación europea integrada en el Sistema Occidental de Disuasión Nuclear (SODN) que actualmente se basa fundamentalmente en el potencial estadounidense.

Los problemas comunes a las diversas opciones ya apuntados alcanzarían fases de exacerbación. Estas vendrían determinadas por la necesidad de asegurar carga de trabajo y obtención de beneficios por parte de centros militares, científicos e industriales todavía hoy muy vinculados a los diversos Estados.

A excepción de Francia, la cooperación de esos centros de investigación, producción y acción europeos en el seno de la OTAN con entidades transatlánticas similares han creado acervos de conocimientos y procedimientos comunes; por su parte, los logros franceses en el campo de la obtención, mantenimiento y uso del arma nuclear no siempre resultan compatibles con éstos.

La lógica política haría necesaria que Francia fuera parte integral del esfuerzo común que significa la opción Beta, resultando imprescindible en la variante Beta<sub>2</sub>: el principal reto que la daría sentido reside en conseguir una mayor participación europea en la economía de escala que proporciona el SODN. Los plazos de tiempo necesarios para hacerlo efectiva y eficaz se alargarían a resultas de la enorme complejidad que entrañarían todas las negociaciones y acuerdos precisos.

Las percepciones que de la adopción de la variante Beta<sub>2</sub> tuvieran los países e intereses ubicados en la «sinusoide de riesgos» —reseñada para la variante Beta<sub>1</sub>— podrían ser menos previsibles. Todo cambio, aún pactado, en las estructuras de poder —como lo es el de la disuasión nuclear— implica un momento en el que las debilidades anteriores quedan plenamente al descubierto y las nuevas debilidades empiezan a dar muestra de su existencia. El largo tiempo que habría que dedicar a conseguirlo posiblemente se convertiría, en ese plano, en un factor de riesgo a añadir.

La opción Gamma, planteada aquí con criterios extremadamente imaginativos, supone que el hoy minimizado riesgo de ruptura de la Europa de las

democracias con Estados Unidos, fuera una realidad por algún periodo de tiempo que posiblemente sería tiempo de guerra. Ninguna de las declaraciones y proyecciones hoy visualizables permite abonar la mínima posibilidad de que tal situación se produzca.

En la variante  $\text{Gamma}_1$ , cabe suponer que Rusia y la UE podrían formar parte de un todo o, al menos, formar parte de un pacto continental. Una mera previsión permitiría prever que el sistema ruso de disuasión nuclear sería el eje de tal pacto continental, por razones de optimización de la economía de escala.

La variante  $\text{Gamma}_2$ , en sus dos modalidades, supondría para Europa la necesidad de creación de un SEDN con capacidades plenamente estratégicas y competitivo respecto de los sistemas estadounidense y ruso.

En su modalidad *a*), la recomposición de la Alianza Atlántica se haría al considerar como amenaza inminente el aparato bélico de Rusia o un arsenal de armas NBQ estratégicas a disposición de cualquier otra potencia alejada de Europa.

En su modalidad *b*), el pacto continental tendría que sobrevivir a los dolores de su parto; un parto que se produciría entre combates que fácilmente podría conducir a la otrora tan temida escalada nuclear. En tal sentido,  $\text{Gamma}_2$  *b*) y  $\text{Gamma}_1$  podrían ser asimiladas conceptualmente al implicarse Rusia en el proceso.

## Recapitulación

«Todo cuanto ayer existía, será olvidado; el hoy no se verá y el mañana no será temido. Se habrá olvidado que se ha perdido la guerra, olvidado que se ha comenzado, olvidado que se ha combatido. Por esta razón la guerra no terminará» KARL KRAUS. *Los últimos días de la humanidad 1916* (19).

Todavía en octubre de 1995 son pocos los análisis que pueden rebatir el juicio de valor de la profesora Barbé, ya reseñado (20), que hace subsidiario de la capacidad de defensa común proporcionada por la OTAN todo desarrollo del proyecto político europeo.

---

(19) Existe traducción española de esta obra de KRAUS desde 1991. La cita está extraída CALASSO, R., DE, *Los cuarenta y nueve escalones*. Barcelona, 1994, p. 367 número 2.

(20) *Vid.* número. 4.

No parece que al traspasar el fin del presente milenio exista alternativa racional a este *status quo*. Es evidente que cualquier decisión sobre potenciación de la PESC, a fin de dotarla de visos de verosimilitud, tendrá que atender a proporcionar operatividad plena a muchos de sus instrumentos diplomáticos, económicos y militares antes de que pueda pasar a entrar en la consideración de opciones respecto de la dotación o no de un SEDN.

*Per se*, toda opción es posible; analizados todos los factores que en ellas intervienen, no todas las opciones son eficientes respecto de sus propios objetivos. Hecho de no menor importancia es que no todas las opciones resultan siquiera planteables desde las diversas ópticas nacionales para los diversos actores estatales.

El que determinados riesgos se pudieran tornar amenazas, desde el punto de vista de los diversos intereses nacionales, haría inviable la adopción mancomunada de las medidas de seguridad y defensa pertinentes que aparejaría la elección de cualquiera de la opciones descritas.

En todo caso, la existencia de armas nucleares —y de otras de destrucción masiva— hace de ellas susceptibles de ser usadas desde y sobre la UE. Qué hacer respecto de ellas es, y seguirá siendo, un aspecto fundamentalísimo de cualquier PESC. También, en todo caso, el aparato de defensa que deba dar cobertura a la PESC implicará un incremento de los gastos y/o una profunda reorganización de las estructuras y mecanismos de funcionamiento de las diversas dependencias ejecutivas de la UE y de sus Estados-Nación miembros. (21)

Para ello, la plasmación efectiva de una PESC exige evaluar cual debe ser el esfuerzo conjunto a realizar y cuál el reparto de cargas y compensaciones a decidir para cada uno de los presupuestos generales de los Estados-Nación miembros de la UE. Aún aceptando la posible exageración de las evaluaciones hoy realizadas, hoy ni de lejos el esfuerzo de defensa europeo se acerca al mínimo requerible para que, por ejemplo y en cualquiera de sus posibles formas, un ejército europeo pudiera realizar algo más que una cierta proyección extramuros de su capacidad de defensa operativa convencional del territorio. (22)

---

(21) Tomando como ejemplo uno de sus instrumentos consúltense las apreciaciones de ELORRIAGA, G., *Hacia un cuerpo de ejército europeo*, Madrid, 1995.

(22) SHEA, J. P., «NATO: Meeting the Challenge of Change» en SIMON, J., (ed.). *obra citada* p. 237.

Una mirada al mapa de la Europa que va desde los Finisterres atlánticos hasta los Urales y desde el polo Norte a la ribera sur del mar Mediterráneo revela que han aparecido múltiples focos de tensión. Acaso, la evolución del conflicto generado con la desintegración de la vieja Yugoslavia ha permitido una ritualización del mismo que ha impedido que otros focos de tensión adormecidos durante la guerra fría se hayan activado tras su fin (23). Los esfuerzos de la comunidad internacional para reducir los riesgos y amenazas de conflicto en Europa acaso hayan podido preservar una paz global en el continente, evitando la instauración de una anarquía internacional inmadura en él. (24)

Es en este marco de equilibrio oscilante donde tendrán que revisarse las previsiones del Tratado de Maastricht sobre la PESC relanzando una formalización institucional a través de la Conferencia Intergubernamental de 1996 con vistas a la renovación del Tratado de Bruselas en 1998.

Probablemente, la falta de pública definición política y operativa que ha padecido la PESC no ha sido causada fundamentalmente por la falta de un catálogo de riesgos y amenazas que pudieran afectar a la UE. Posiblemente, se ha considerado hasta la fecha al actual modelo de seguridad y defensa, también para la dotación de disuasión nuclear, como el más barato y fiable por estar ya constituido. El temor a agravar los déficit de caja —reales o imaginarios— de las distintas economías nacionales puede haber pesado decisivamente en la falta de concreción de la PESC. Con todo, la técnica de pasos cortos seguida por la UE respecto de la PESC ha permitido evitar el planteamiento del dilema entre concepciones europeístas y atlantistas a la hora de diseñar la nueva arquitectura europea de seguridad y defensa, más o menos basada en la existencia del triángulo UE, UEO, OTAN. (25)

En ese diseño, y especialmente en lo referido a la dotación de medios de disuasión nuclear y/o de contra-proliferación ante todo tipo de armas de

---

(23) Esta apreciación ha sido desarrollada en ASPIZÚA, J. «Consideraciones sobre las percepciones de riesgos y amenazas NBQ en la sociedad española». Comunicación al V Congreso Español de Sociología de la Federación Española de Sociología. Grupo de Trabajo número 13. Granada. Septiembre, 1995.

(24) Para la definición académica del concepto «anarquía internacional inmadura», *vid.* BUZÁN, B. *People, States & Fear. Second Edition. An agenda for international security studies in the post-Cold War era.* Hertfordshire. 1991. Chapter 4. «Security and the International Political System», pp. 146-185, e.e. *Conclusions: Anarchy and Security*, pp. 174-181.

(25) BARBÉ, E. *op. cit.* VI. «El triángulo de la seguridad: La UE, la UEO y la OTAN», pp. 156-197.

destrucción masiva, las opciones europeas dependerán de una circunstancia clave. Detectada para el caso del frustrado avión de combate tipo *Lavi* en Israel, pueden asumirse como axioma universal el planteado concretamente por Goodman y Carus:

«Los altos costes de los futuros sistemas pueden convertirse en una tremenda carga en la gestión de las administraciones de defensa. Entre los problemas que se presentarán estará la incapacidad de controlar los gastos, de encontrar entre las tecnologías disponibles la más adecuada a los requerimientos establecidos y de identificar las oportunidades de desarrollar nuevos tipos de sistemas menos caros. Tal vez el de los condicionantes de la gestión sea el cambio más importante que determinen las nuevas tecnologías» (26).

El diseño del futuro sistema de seguridad para Europa deberá ineludiblemente afectar a la gestión actual de las instituciones multilaterales y nacionales que administran la defensa. Las lógicas resistencias a los cambios que se avecinan, amparadas o no en bien formulados intereses nacionales, pueden conducir a callejones sin salida de no mediar un detenido cálculo de efectos para cada una de las opciones.

Por ejemplo, las decisiones sobre el uso militar que se debe dar a las tecnologías disponibles que hasta ahora tenían carácter biunívoco —el destinado a proyectar cargas NBQ y el destinado a proyectar cargas convencionales— podrían generar, *per se*, conflictos de gestión lesionaran gravemente la cohesión política, económica y defensiva en Europa. Fundamentalmente las opciones militares a adoptar en el seno del triángulo UE, UEO, OTAN —previendo en éste la integración de nuevos países o no— se reducen a dos, que pudieran ser financieramente incompatibles de mantener la actual estructura de gasto público en Europa:

1. La dotación de un sistema unificado de armamentos NBQ con carácter táctico y/o estratégico.
2. Excluyendo 1 o no, la dotación de un complejo sistema de medidas de defensa y contra-proliferación ante armas NBQ.

Lo que se dilucida en torno a la Conferencia Intergubernamental de 1996 es el plano genérico de la definición y aplicación de la PESC. Las medidas concretas vendrán de la mano de decisiones nacionales que atenderán primero los intereses propios a la hora de formular que paso sigue a otro

---

(26) GOODMAN, H. y CARUS, W. S., *The Future Battlefield and the Arab-Israeli Conflict*. New Brunswick. 1989. *The Lavi and the Economics of Obsolescence*, p. 101.

en la plasmación de la PESC, fuera de las grandes declaraciones retóricas realizadas bajo el amparo de las estructuras política y militar de la OTAN.

En una proyección de futuro, los 15 Estados-Nación que constituyen hoy la UE deberán concretar un análisis político-militar complejo y unificado que deberá analizar los riesgos que se localizan en una línea sinusoide cuyos jalones cabe encontrar entre Murmansk y El Aaiún. Especialmente cabrá valorar las posibilidades de que, entre los componentes de esos riesgos, figuren posibilidades de proliferación NBQ en algún punto de esa línea sinusoide. Extrapolando las consideraciones que para la posibilidad de proliferación nuclear estableció en su día con óptica estadounidense y alcance global la Rand Corporation en su documento MR-214-CC (27), es posible que la seguridad proporcionada por el triángulo UE, UEO, OTAN pudiera verse afectada por la afloración de una amenaza configurada por:

- a) La mera existencia de un pequeño número de armas catalogables dentro de la panoplia NBQ en manos de un adversario al plantearse futuros conflictos regionales.
- b) La capacidad que ese depredador regional dotado de armas NBQ podría ejercer para colapsar al triángulo UE, UEO, OTAN como sistema compartido de seguridad para los valores e intereses occidentales.

Cuando se cierra esta redacción, en noviembre de 1995, resulta obvio que a España todo lo antedicho le alcanza de lleno.

La formulación de una propia política respecto de las cuestiones relacionadas con la pertinencia o no de contar con un SEDN y de un, acaso alternativo, Sistema Europeo de Defensa y Contra-Proliferación (NBQ) parece un objetivo nacional necesario. Fuera de nuestras fronteras se prevé un incremento sustancial del papel a desarrollar por España en el desarrollo de la defensa europea. Más allá del TNP se abren numerosas interrogantes cuya localización geográfica están tanto dentro como fuera de las futuras fronteras de la UE.

Nuestro alistamiento en preparación de las que puedan ser las distintas soluciones que se apunten en la Conferencia Intergubernamental de 1996 —e, incluso, de la falta de ellas que podría conllevar el inicio, apenas imaginable, de una crisis político-militar en el seno de la UE— ha de ser objeto de un cuidadoso seguimiento y examen.

---

(27) Vid. la divulgación del mismo presentada en Molander, ROGER C. & WILSON, PETER A. *On Dealing with the Prospect of Nuclear Chaos, The Washington Quarterly* volumen 17 número 3. Verano, 1994. pp. 19-39.

## **CAPÍTULO TERCERO**

# **SITUACIÓN MILITAR NUCLEAR DE FRANCIA Y EL REINO UNIDO. LA POLÍTICA NUCLEAR DE LA OTAN Y LA UEO**

## **SITUACIÓN MILITAR NUCLEAR DE FRANCIA Y EL REINO UNIDO. LA POLÍTICA NUCLEAR DE LA OTAN Y LA UEO**

Por ANÍBAL VILLALBA FERNÁNDEZ

### **Introducción**

La dimensión estrictamente europea de la política nuclear se encuentra definida por las dos únicas potencias del Viejo Continente que poseen sistemas de armas nucleares, esto es, Francia y Reino Unido.

De otra parte, no hay que olvidar la proyección de la capacidad nuclear de Estados Unidos en Europa encauzada a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

A pesar de la proximidad geográfica de ambas naciones y de que comparten intereses comunes en el ámbito de la seguridad, como se ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones en un pasado reciente, conviene señalar los diferentes enfoques que presiden las políticas nucleares francesa y británica.

Desde la perspectiva gala, el uso militar de la energía nuclear nace al hilo de los sentimientos encontrados que se producen al final de la Segunda Gran Guerra, con la liberación por las fuerzas aliadas de una Francia dividida y con profundas heridas, que siente la necesidad de obtener una dimensión independiente en los aspectos de seguridad y defensa, enfoque que va a proporcionar el gran héroe de la Resistencia francesa, el general Charles de Gaulle.

De otro lado, el Reino Unido ha seguido una política militar nuclear muy ligada a su aliado natural al otro lado del Atlántico, Estados Unidos de América. Estos caminos han marchado paralelos, utilizando la OTAN como marco natural para el desarrollo de su esquema de seguridad nuclear, adoptando la Alianza los planteamientos de política nuclear apuntados por Estados Unidos con la colaboración del Reino Unido.

La decisión del presidente de la República francesa, Jacques Chirac, de suspender la moratoria sobre los ensayos nucleares que había establecido su predecesor, François Mitterrand, ha cambiado el escenario nuclear. El presidente Chirac ha anunciado lo que ya apuntó en la campaña electoral hacia el palacio del Elíseo, que si los técnicos consideraban necesario el reestablecimiento de pruebas para la seguridad de los ingenios nucleares y el mantenimiento de la credibilidad de la disuasión nuclear francesa, estos ensayos se reanudarían.

Es significativo señalar que este anuncio se produce en un momento cargado de simbolismo: se acababa de firmar en Nueva York la prórroga indefinida del Tratado de No Proliferación (TNP) tras no pocas tensiones, se avanzaba hacia la prohibición total de ensayos nucleares en 1996 mediante el Tratado de Prohibición Global de Pruebas Nucleares, CTBT, (*Comprehensive Test Ban Treaty*), Chirac se dirigía a la Cumbre de los siete grandes (G-7) (G-8, como se encargó el canciller Helmut Köhl en señalar al final de la Cumbre, en referencia a Rusia), mientras toda esta situación transcurría en vísperas del cincuenta aniversario del lanzamiento de las bombas sobre Hiroshima y Nagasaki.

De otra parte, no sería justo dejar de señalar que China realizó pruebas nucleares inmediatamente después de la prórroga del TNP y que incluso la Administración de Estados Unidos apuntó la posibilidad de la reanudación de las pruebas norteamericanas, luego suspendidas indefinidamente.

En estos parámetros se desenvuelven en la actualidad las diferentes tendencias respecto a la política nuclear de Francia y el Reino Unido, tratando este estudio de desgranar los fundamentos de las mismas dentro de un contexto global que permita encajar en su justa medida la dimensión nuclear en el marco de la seguridad.

De igual forma se analizan las tendencias en materia de política nuclear de diferentes organizaciones con responsabilidades en aspectos de seguridad y defensa en Europa, entre las que destaca de forma sobresaliente la OTAN, con la referencia evidente que supone la capacidad nuclear de Estados Unidos.

## Francia

### *Premisas conceptuales de la política de defensa de Francia*

En principio todos los tratadistas, tanto franceses como extranjeros, que se han ocupado de este tema, están de acuerdo, con rara unanimidad, en que la política de defensa francesa, a partir del final de la Segunda Guerra Mundial y hasta nuestros días, con capacidad de continuar durante un futuro previsible, fue ideada, formulada y desarrollada en gran parte por el general De Gaulle.

Es necesario, pues, buscar en el profundo y prolijo pensamiento político de De Gaulle la «idea-fuerza» primigenia sobre la que creó la política de defensa en su Patria, una «idea-fuerza» que nació en su mente, como todas las grandes ideas, de un sentimiento profundo y, para él, como casi todos los franceses de su tiempo, desgarrador: el sentimiento de la tremenda derrota y la dolorosa humillación que Francia sufrió ante el arrollador ataque de los Ejércitos alemanes en las primeras semanas de la Segunda Guerra Mundial.

La fulminante invasión del territorio francés, el desplome total de los Ejércitos franceses y, como tremendo colofón, el desfile victorioso de los Ejércitos de Hitler por los Campos Elíseos, produjeron en todo el pueblo francés un sentimiento de humillación tal que De Gaulle supo recoger con singular acierto para, primero, organizar la resistencia y, más tarde, dotar a Francia de una Defensa Nacional, ansiada por todos los franceses, que evitara, para siempre jamás, que el territorio francés, el «hexágono» en certera expresión de De Gaulle, fuera invadido por nadie. Era preciso encontrar el medio infalible que protegiera al territorio de Francia de cualquier nueva invasión, viniera de donde viniese, y ese «medio infalible» lo encontró De Gaulle en el átomo, en la enorme fuerza destructora del explosivo nuclear.

En consecuencia, la política de defensa francesa debería tener un primer objetivo, absolutamente prioritario: la defensa de la integridad territorial de Francia (la llamada posteriormente «santuarización» del territorio francés) y para alcanzar ese primordial objetivo el medio no podía ser otro que poseer una fuerza nuclear adecuada. La *force de frappe*, capaz de hacer invulnerable el territorio francés basándose en la estrategia de la disuasión por respuesta nuclear masiva a cualquier ataque a dicho territorio. Para ello, la *force de frappe* debería ser totalmente francesa y manejada exclusivamente por la máxima autoridad de Francia: el presidente de la República.

Y fue precisamente el mismo De Gaulle quien se encargó personalmente de formular estas «ideas básicas fundamentales» de la nueva política de defensa francesa y lo hizo, de acuerdo con su costumbre, de forma solemne en una memorable alocución dirigida a los generales, almirantes, jefes y oficiales del Centro Superior de Enseñanza Militar en Francia: *l'Ecole Militaire*. En esta famosa alocución pronunciada el 3 de noviembre de 1959 (siete años antes de que Francia se retirase de la estructura militar integrada de la OTAN) y que sólo duró diez escasos —y solemnes— minutos, De Gaulle dio a conocer su pensamiento estratégico-político, entonces revolucionario, mediante las siguientes rotundas afirmaciones:

- «Es preciso que la defensa de Francia sea francesa... Un país como Francia, si llega el caso de hacer la guerra, es preciso que sea su guerra. Hace falta que su esfuerzo sea su esfuerzo.»
- «Naturalmente, la defensa francesa, llegado el caso, será conjugada con la de otros países... Pero es indispensable que Francia se defienda por ella misma, para ella misma y a su manera.»
- «El Gobierno tiene su razón de ser, en todas las épocas, en la defensa de la independencia y la integridad del territorio. De aquí arranca su procedencia. En Francia, particularmente, todos nuestros regímenes proceden de ello.»
- «El sistema —de mando militar— que se ha denominado «integración», y que ha sido inaugurado, e incluso practicado en cierta medida, tras las grandes pruebas que hemos atravesado, mientras que podíamos creer que el mundo libre se encontraba ante una amenaza inminente e ilimitada y cuando nosotros no habíamos aún recobrado nuestra personalidad nacional, este sistema de la integración ha finalizado.»
- «Es evidente que nuestra defensa y la concepción de la conducción de la guerra deben ser combinadas con las de otros países. Nuestra estrategia debe ser conjugada con la estrategia de otros. Sobre los campos de batalla, es infinitamente probable que nos encontremos codo con codo con nuestros aliados. ¡Pero que cada uno se haga cargo de su parte!»
- «La consecuencia, es que resulta preciso, evidentemente, que nosotros sepamos proveernos, en el curso de los próximos años, de una fuerza capaz de actuar por nuestra cuenta, la que hemos convenido en llamar una *force de frappe* susceptible de ser desplegada en cualquier momento y no importe donde. Por supuesto que la base de esta fuerza será un armamento atómico, que nosotros fabricaremos o compraremos y que debe pertenecernos (en exclusiva). Y puesto que alguien puede destruir Francia, eventualmente, a partir de cualquier punto del Mundo, es preciso que nuestra fuerza sea capaz de actuar sea donde sea sobre la Tierra. En el campo de la defensa esta será nuestra gran obra en los años que vienen.»

A partir de ese momento, Francia dedicó gran parte de sus energías y recursos a construir su propia *force de frappe*, cuyos primeros resultados estaban operativos cinco años más tarde, en 1964 (dos años antes de producirse el «cisma» francés frente a la OTAN) y de nuevo fue De Gaulle el encargado personalmente de anunciar a su pueblo y al Mundo entero que Francia poseía «su propia fuerza nuclear», base de su Defensa Nacional, y lo hizo en una, también famosa, conferencia de prensa celebrada el 23 de julio de 1964, en la que amplió y remató las ideas básicas que había formulado, cinco años antes, en su sonada alocución en *l'Ecole Militaire*. Las principales ideas formuladas en esta conferencia de prensa fueron las siguientes:

- Hace 19 años, de repente, una bomba atómica causó 100.000 muertos en Hiroshima y otra hizo otro tanto en Nagasaki... De este modo se abrió en la historia de nuestro universo una era totalmente nueva en cuanto a la seguridad de los pueblos y, por consiguiente, en cuanto a su política y en cuanto a sus relaciones respectivas.
- Poseer el arma atómica supone, para un país, la capacidad de imponerse, sin remisión, a otro que no la tiene. Pero también supone la capacidad de disuadir a toda nación que la posea de proceder contra él a una agresión atómica.
- Ya que América y Rusia se han dotado de dicho armamento, existe entre ellas una especie de equilibrio automático de disuasión. Pero este equilibrio no cubre más que a ellas mismas y no al resto de los países del Mundo, a menos que se encuentren ligados a una de las dos colosales potencias... En consecuencia, todo país que no posea armamento atómico debe aceptar una dependencia estratégica y por lo tanto, política con relación a uno de los dos gigantes que no le amenace.
- En estas condiciones, Francia, a partir del momento en que ha podido ser ella misma, ha creído necesario efectuar el esfuerzo necesario para llegar a ser, a su vez, una potencia nuclear. En 1966 poseeremos los suficientes *Mirages IV* y aviones de aprovisionamiento para poder lanzar, de un solo golpe, a miles de kilómetros, proyectiles cuya potencia total sobrepasará la de 150 bombas tipo Hiroshima. Por otra parte, estamos a punto de contar con misiles de fusión que podrán ser lanzados tanto desde submarinos como desde buques de superficie o desde el suelo. De aquí a seis años (1970) nuestros medios nucleares de disuasión alcanzarán una potencia total instantánea mayor que 2.000 bombas tipo Hiroshima.

En resumen, de los dos importantes documentos analizados, en los que De Gaulle formuló las ideas básicas de la política de defensa francesa, que aún perduran en su esencia, se puede deducir que tales ideas se concentran en los postulados fundamentales:

- El objetivo principal y prioritario de la política de defensa francesa debe ser la invulnerabilidad del territorio nacional, es decir, la «santuarización del hexágono francés».
- Para alcanzar este primer y destacado objetivo, Francia debe poseer una fuerza nuclear (*force de frappe*) capaz de disuadir a cualquier agresor que amenace el territorio francés.
- Esa fuerza nuclear ha de ser exclusivamente francesa y su empleo estará en manos de la máxima autoridad política francesa.
- Como consecuencia de lo anterior, la defensa de Francia no puede «integrarse» en una estructura militar aliada, sino que debe ser independiente y autónoma, si bien la estrategia puede «conjugarse» o «combinarse» con la de los aliados.
- La *force de frappe* nuclear, aparte de proporcionar a Francia la inviolabilidad de su territorio, supone un formidable elemento de capacidad de política exterior que pesará en las relaciones de Francia con los demás países, evitando caer bajo la órbita de cualquiera de las dos superpotencias atómicas: Estados Unidos o la Unión Soviética.
- Francia deberá dar prioridad absoluta a la creación y mantenimiento de la *force de frappe* nuclear, sobre los tipos de fuerzas convencionales de tierra, mar y aire.

A pesar del tiempo transcurrido desde que De Gaulle, y los famosos «teólogos» de la estrategia nuclear francesa (Beaufre, Gallois, Pirier, Ason, etc.) formularon, desarrollaron y pontificaron sobre estas ideas, en esencia, como se ha señalado anteriormente, siguen en vigor, lo que ha condicionado las relaciones de Francia con las instituciones multinacionales de seguridad y defensa y especialmente con la OTAN.

### *Relaciones de Francia con la OTAN*

En el proceso, cambiante, complicado, ambiguo y un tanto difuso, de las relaciones de Francia con la OTAN, se pueden distinguir tres fases o etapas sucesivas, bastante bien diferenciadas, correspondientes a tres actitudes diferentes y marcadas por tres acontecimientos destacados. Estas tres etapas son:

- Primera etapa inicial de franca y entusiasta integración total de Francia en la OTAN que dura 17 años; de abril de 1949, fecha de la firma del Tratado del Atlántico Norte, a marzo de 1966, fecha de la retirada de Francia de la estructura militar integrada de la OTAN.
- Segunda etapa de permanencia «condicionada» y «fluida» de Francia en la Alianza Atlántica, que dura 23 años; de marzo de 1966, a noviembre de 1989, fecha de los grandes cambios en el este europeo, que se concretan con la caída del muro de Berlín y el inicio de la unidad alemana.
- Tercera etapa de revisión aproximativa de la postura francesa frente a la OTAN, en la que nos encontramos actualmente.

#### PRIMERA ETAPA. INTEGRACIÓN TOTAL DE FRANCIA EN LA OTAN: 1949-1966

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Francia, derrotada militarmente y destrozada económica y socialmente, carecía de Fuerzas Armadas, por lo que su política de defensa se centró en buscar, de forma casi obsesiva, alianzas que le proporcionaran protección. Fue una de las naciones europeas que con mayor entusiasmo y provecho participó en el Plan Marshall iniciado en 1947.

En este mismo año, Francia firmó con el Reino Unido el Tratado de Dunquerque de Alianza y Mutua Asistencia, por el cual los dos países unirían sus fuerzas en caso de un nuevo intento de agresión por parte de Alemania.

En año 1948, cuando ya se percibió claramente la amenaza soviética sobre Europa Occidental, Francia y el Reino Unido promovieron el Tratado de Bruselas, suscrito el 17 de marzo de ese año por esas dos potencias más Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, lo que más tarde formaría el Benelux.

Las cinco naciones citadas se comprometieron a crear un «sistema defensivo común» para que en el caso en que alguna de ellas fuese objeto de una agresión armada en Europa las demás proporcionasen al país atacado «toda la ayuda militar dentro de sus posibilidades».

El Tratado de Bruselas de 1948, promovido en gran medida por Francia, fue el antecedente y el origen del Tratado del Atlántico Norte. Poco después de la firma del Tratado de Bruselas, la Unión Soviética inició el bloqueo de Berlín, durante el cual se puso claramente de manifiesto que sin el potencial económico-militar de Estados Unidos los «cinco de Bruselas» eran totalmente incapaces de enfrentarse a la amenaza soviética.

En septiembre de 1948 se creó, en el marco del Tratado de Bruselas, el órgano denominado Organización de Defensa de la Unión Occidental (preludio de lo que más tarde sería la OTAN) con un Cuartel General situado, por expreso deseo francés, en Fontainebleau, bajo el mando del mariscal del Aire británico sir James Robb, para las fuerzas aéreas y el vicealmirante francés Jaujard, para las fuerzas navales, igualmente integradas. Es decir, que en la OTAN Francia se repartió con el Reino Unido los mandos militares supremos y consiguió que el Cuartel General se estableciese en territorio francés. Pero, como hemos visto, el Tratado de Bruselas carecía de potencia militar frente a la Unión Soviética, potencia que sólo podía venir de Estados Unidos y Canadá.

Tanto Francia como el Reino Unido solicitaron de las potencias del otro lado del Atlántico su adhesión al europeo Tratado de Bruselas y tras diversos y poderosos esfuerzos políticos-diplomáticos para vencer la resistencia de los aislacionistas y los constitucionalistas europeos de Bruselas, con Francia y Gran Bretaña a la cabeza, consiguieron que Estados Unidos se decidieran, en septiembre de 1948, a tomar parte en «un pacto defensivo en la zona del Atlántico Norte». A los pocos meses, el 15 de marzo de 1949, los cinco signatarios del Tratado de Bruselas, más Estados Unidos y Canadá invitaron oficialmente a Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal a adherirse al Tratado del Atlántico Norte, cuyo texto se hizo público el 18 de ese mismo mes de marzo y fue firmado en Washington por las doce potencias con lo que, ese día, nació la Alianza Atlántica.

En resumen, se puede afirmar que Francia fue, con el Reino Unido, la impulsora del Tratado del Atlántico Norte atrayendo a Estados Unidos y a Canadá a participar con su gran potencia militar y económica en la defensa de una Europa entonces desvalida de la que Francia formaba parte destacada, pero que se encontraba más desvalida todavía. En realidad, la Alianza Atlántica, en el momento de su nacimiento proporcionó una poderosa seguridad a Europa Occidental, en general, y a Francia en particular, frente a la ya temida amenaza soviética. Pero Francia obtuvo aún una ventaja más de la Alianza, que consistió en que el territorio de Argelia, entonces «provincia» francesa, fuese incluido en la zona cubierta por el Tratado.

A partir de este momento, Francia se vuelca con particular entusiasmo y, en ocasiones con arrogancia, en la obra de potenciar el Tratado del Atlántico Norte, crear la organización político-militar que lo hiciese operativo y procurar situarse, dentro de esta Organización, en un puesto preeminente. Unos cuantos datos altamente significativos demuestran la realidad de este aserto:

En la primera estructura militar que se creó en septiembre de 1949, tan sólo cinco meses tras la firma del Tratado, Francia consiguió estar presente en casi todos los órganos. En el Grupo Permanente (*Standing Group*), órgano ejecutivo del Comité Militar (disuelto posteriormente en 1966), Francia ocupó uno de los tres puestos, siendo los otros dos ocupados por Estados Unidos y el Reino Unido. En 1951 se constituyó el Cuartel General Supremo en Europa (SACEUR) bajo el mando del general Eisenhower. Francia consiguió que este Cuartel General se instalase en Rocquencourt, cerca de París. En el mes de febrero, estableció su sede en París, así como la sede del secretario general. De este modo, París se convirtió, por deseo de Francia, en la sede de los más elevados organismos civiles y militares de la OTAN. Sin embargo Francia no consiguió nunca que un francés fuese nombrado secretario general de la OTAN.

El día 1 de junio de 1958 el general De Gaulle es nombrado jefe del Gobierno francés y seis meses más tarde, el 21 de diciembre es elegido presidente de la V República francesa. Entre estas dos fechas, el 17 de septiembre de 1958, a los tres meses de ser nombrado jefe del Gobierno y sin esperar a ser presidente de la República, De Gaulle lanza su primera iniciativa y su primera advertencia sobre el «nuevo papel» que Francia debía desempeñar en la OTAN señalando los «graves defectos» de la Organización. Esta premonitoria advertencia se contiene en el famoso *Memorandum* del general De Gaulle al presidente de Estados Unidos y al primer ministro del Reino Unido (Eisenhower y MacMillan).

Tras una crítica introducción afirmando que la Organización de la Alianza no responde a las necesarias condiciones de seguridad del mundo libre, De Gaulle plantea una concreta proposición:

A nivel político y estratégico mundial (en el que la OTAN no alcanza), Francia considera necesario que se instituya una organización integrada por Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, la cual tomaría las grandes decisiones sobre seguridad mundial y formularía los planes de acción estratégica, especialmente los relativos al empleo de armas nucleares.

Si esta propuesta no fuese aceptada, ya que el Gobierno francés la considera indispensable, De Gaulle «amenaza» con invocar la «revisión del Tratado» de acuerdo con el artículo 12. Dado que tal propuesta no fue ni siquiera tomada en consideración oficialmente por el Consejo del Atlántico Norte (aunque, por supuesto fue estudiada y analizada con todo dete-

nimiento), Francia quedaba, según De Gaulle, en libertad de modificar su participación en la OTAN ya que, en el *Memorandum* se decía claramente que:

«El Gobierno francés subordina desde este momento todo el proceso de participación en la OTAN» (a que sea aprobada la propuesta anterior).

No cabe duda de que a partir de septiembre de 1958, Estados Unidos, el Reino Unido y el resto de los entonces quince miembros de la Alianza Atlántica, esperaban la «deserción» más o menos condicionada de De Gaulle.

En la crisis de Cuba de 1962, la Alianza Atlántica, al completo, incluida Francia, apoyó la postura adoptada por Estados Unidos. El 21 de diciembre de 1962, el presidente Kennedy y el primer ministro MacMillan se reunieron en las Bahamas, sin participación de Francia, proponiendo la creación de una fuerza nuclear de la OTAN en la que integrarían parte de las fuerzas estratégicas de Estados Unidos y del Reino Unido. El hecho de que Francia fuese excluida por americanos y británicos de tan importante decisión provocó en De Gaulle una profunda indignación que, según muchos analistas, constituyó el inicio de la postura gaullista de distanciarse de la Alianza y acelerar la creación de la *force de frappe* francesa.

En julio de 1964, De Gaulle anuncia, mediante la conferencia de prensa ya comentada, que Francia posee ya en operatividad la primera unidad nuclear aérea y da a entender, claramente, sus intenciones de que no compartirá con nadie su fuerza nuclear, ni con Estados Unidos ni con la OTAN, como estaban haciendo los británicos. En posteriores declaraciones, el presidente francés insiste, cada vez con más énfasis en esta línea, abogando por «la independencia estratégica militar de Francia». En la OTAN se perciben claramente las intenciones de De Gaulle y se espera algún tipo de retirada francesa de la Organización, aunque no del Tratado.

En efecto, el día 7 de marzo de 1966 se produce la esperada «ruptura parcial» de Francia con la OTAN mediante la famosa carta del general De Gaulle al presidente Johnson. Esta carta, que ha sido analizada, comentada y discutida multitud de veces, contiene varias ideas fundamentales que conviene destacar. En primer lugar, el hecho de que fuera dirigida al presidente de Estados Unidos y no al secretario general de la OTAN, con lo cual De Gaulle dejaba sentado que, en realidad, quien «manejaba» la OTAN era Estados Unidos.

Esta «percepción francesa» de la OTAN significa, ante todo, que el mecanismo de enlace, y en cierta medida, de supeditación entre Europa y Norteamérica, continúa, como veremos más adelante, vigente en el pensamiento estratégico y geopolítico francés, lo que implica que toda futura aproximación de Francia a la OTAN tendrá que producirse simultáneamente con una aproximación a Estados Unidos.

La carta comienza con una explícita manifestación de lealtad de Francia de:  
«Pertener, llegado el momento, ligada al Tratado de Washington.»

Pero no a su Organización la OTAN insistiendo, a continuación, en que:  
«Esto significa que, a menos que los acontecimientos en los tres próximos años puedan cambiar los datos fundamentales de las relaciones Este-Oeste, Francia, en 1969 y en adelante, estará resuelta, tanto como hoy, a combatir al lado de sus aliados...»

Y tras este positivo preámbulo, De Gaulle lanza su decisión de retirar a Francia de la «estructura militar integrada de la OTAN» y romper los acuerdos de tipo militar con Estados Unidos mediante las siguientes afirmaciones:

«Francia se propone recuperar sobre su territorio el total ejercicio de su soberanía...» «y anular su participación en los mandos “integrados” y no situar fuerzas a disposición de la OTAN.»

«Para la aplicación de estas decisiones, Francia está dispuesta a arreglar con los gobiernos aliados y, en particular, con el de Estados Unidos, las medidas prácticas que les conciernen.»

Pero De Gaulle no pretende «romper totalmente» con la Alianza y, en un párrafo un tanto ambiguo de su carta, deja una puerta abierta a la cooperación, en los términos siguientes:

«Por otra parte, Francia está dispuesta a entenderse con sus aliados sobre las instalaciones militares y a ponerse mutuamente de acuerdo para el caso de un conflicto en el que Francia se situase al lado de ellos, y sobre las condiciones de la cooperación de las fuerzas francesas y las de sus aliados en la hipótesis de una acción común, especialmente en Alemania.»

De acuerdo con este último párrafo, el Gobierno francés dirige a los Gobiernos de sus aliados en la OTAN una *Aide-Memoire* (declaración) con fecha 10 de marzo de 1966 (tres días después de la carta de De Gaulle al presidente Johnson), en donde informa a dichos Gobiernos de:

«La retirada de Francia de los mandos integrados de la OTAN y la expulsión del territorio francés de todo elemento militar extranjero.»

En este interesante documento, se repiten y se amplían los conceptos contenidos en la carta de De Gaulle a Johnson, poniendo de relieve cuáles son las razones de la retirada francesa y el alcance de la misma.

Las razones son, en esencia, tres:

1. Francia se ha dotado de un armamento atómico, cuya misma naturaleza excluye su integración.
2. El Gobierno francés considera que la Organización (no el Tratado) no responde ya lo que él (el Gobierno francés) esperaba imponer.
3. El Gobierno francés ha deseado abrir una negociación para modificar las disposiciones en vigor (dentro de la Organización), pero los aliados se han mostrado partidarios de mantener el *status quo*, por lo que Francia se ha visto obligada a tomar las medidas pertinentes que no son, a su entender, en modo alguno incompatibles con su participación en la Alianza, ni con su participación, llegado el caso, en operaciones militares al lado de sus aliados.

Como consecuencia de la decisión francesa, la OTAN tuvo que retirar de territorio francés las sedes de los mandos de la Organización y otros elementos que fueron, tras no pocas discusiones y negociaciones, trasladados, en su mayor parte, a Bruselas y a otros puntos de Bélgica donde hoy se encuentran. Con estos acontecimientos finalizó la primera etapa inicial de las relaciones Francia-OTAN.

#### SEGUNDA ETAPA. PERMANENCIA «CONDICIONADA» Y «FLUIDA» DE FRANCIA EN LA ALIANZA ATLÁNTICA (1966-1989)

Tras el proceso de retirada de Francia de lo que se ha dado en llamar «estructura militar integrada de la OTAN», concepto no definido y sujeto a interpretaciones particularizadas, Francia quedó, respecto a la estructura orgánica de la OTAN en una situación que, «oficialmente», se concretó en los siguientes puntos principales:

- Retirada del Comité Militar, de la Organización de Mandos y del Estado Mayor Internacional (estructura militar).
- Retirada de las fuerzas francesas bajo mandos aliados.
- Retirada del Comité de Planes de Defensa (DPC), anexo al Consejo del Atlántico Norte (estructura civil), así como del Grupo de Planes Nucleares y Consejo de Ministros de Defensa dependientes ambos del DPC y también de los comités militares de ellos dependientes.

- Rechazo de la estrategia de «defensa avanzada» y más tarde de la de «disuasión por respuesta flexible».
- Permanencia en el Consejo del Atlántico Norte (con exclusión como se ha dicho del DPC) con representante permanente con rango de embajador, como todos los miembros.
- Participación en los ejercicios y maniobras de la OTAN que Francia solicitase.
- Miembro del Agencia de Mantenimiento y Aprovisionamiento (NAMSO) y de la red de oleoductos de Centroeuropa.
- Participación total en la Red Terrestre de Defensa Aérea (NADGE). Sistema de Detección y Alerta de la Defensa Aérea de la OTAN.
- Participación en el Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP) pero rechazo del Eurogrupo.
- Participación, con modalidades diversas, en la mayor parte de los órganos de trabajo no específicamente militares de la OTAN.

Esta ya por sí misma confusa situación de Francia en la estructura orgánica de la OTAN se hace aún más ambigua mediante el complicado y en parte secreto sistema de «cooperación de las Fuerzas Armadas francesas con las de la OTAN» establecido, inicialmente, por los acuerdos *Ailleret-Lemnitzer* de 1967, sistema basado en el establecimiento de los famosos *Memorandums of Understanding*.

Por último, en la actualidad se aprecia una revisión de la posición francesa respecto a la OTAN con unas tendencias a cooperar de un forma más estrecha con la Organización, manteniendo sin embargo la independencia, premisa básica de la política gala de seguridad y defensa.

#### *Chirac. Perspectivas de futuro*

Cuando el presidente de la República, Jacques Chirac, tomó posesión de su cargo, una de las primeras decisiones que tomó fue la reanudación de las pruebas nucleares francesas suspendidas tras la moratoria decretada por el anterior presidente francés, François Mitterrand, en abril de 1992.

Señalaba entonces Mitterrand que:

«Es urgente detener la proliferación nuclear... Disponemos en la actualidad de 500 cabezas nucleares, lo que se considera constituye un límite suficiente y de credibilidad de nuestro arsenal. Las potencias nucleares no tendrán la autoridad política ni la autoridad moral suficientes ante los otros países del mundo que caminan por la vía de la no proliferación... No habrá otros ensayos.»

Hay que hacer mención que el debate nuclear en Francia se ha reducido a la cuestión de la conveniencia o no de realizar ensayos nucleares, existiendo un amplio consenso acerca de la política nuclear francesa y su independencia. Es significativo reseñar que en los debates previos a las elecciones presidenciales francesas el único punto discordante entre los principales candidatos en materia de política nuclear se reducía a este extremo.

Para el candidato socialista, Lionel Jospin, era innecesario reanudar las pruebas afirmando el 4 de mayo de 1995:

«Pienso que con los programas de simulación HERMES, que nos permiten saber lo que necesitamos, no es responsable por parte de Francia, en tanto estamos en renegociación al nivel de la comunidad internacional del TNP.»

De otra parte, el entonces candidato Chirac le replicaba:

«Señor Jospin, no soy un fanático de los ensayos nucleares. Usted me dice ahora que es suficiente la simulación. Usted está evidentemente en el secreto de los dioses. Pero yo no he encontrado ningún miembro competente de la comunidad científica que confirme que la simulación es suficiente... Solamente los científicos nos pueden decir si somos capaces de establecer una simulación sin realizar una serie suplementaria de ensayos.»

El objetivo de estos ensayos fijados hasta el 31 de mayo de 1996 es, según fuentes oficiales galas, la puesta a punto de los proyectiles nucleares para los submarinos franceses, analizar el grado de seguridad del arsenal nuclear y acceder al nivel tecnológico que permita realizar los ensayos en laboratorio.

En esta línea, la Agencia de Energía Atómica (AEA) francesa ha confirmado que sus nuevas instalaciones en Barp, cuya construcción empieza en 1996, estarán en el año 2003 en condiciones de realizar su primer ensayo simulado de explosiones a base de reacciones termonucleares gracias al láser con que estas instalaciones estarán equipadas. La AEA dispone desde 1986 en Limeil de un láser bautizado con el nombre de *Phébus*, pero su energía es insuficiente para obtener las microexplosiones termonucleares necesarias. Está previsto que en el 2005 se realice la combustión completa del deuterio y del tritio, es decir, el punto caliente a partir del cual la AEA podrá realizar reacciones de fusión a imagen y semejanza de las que se producen en una explosión termonuclear.

Con respecto a este sistema láser, Francia y Estados Unidos firmaron en junio de 1994 un acuerdo que establece la realización de investigaciones conjuntas a lo largo de 10 años para la construcción paralela de este láser con el que Estados Unidos construye en California (National Ignition Facility), lo que es significativo en cuanto a la cooperación de ambas naciones (aunque tibia) en el ámbito nuclear.

De otro lado, es importante mencionar el apoyo expreso de las autoridades francesas a impulsar y suscribir el CTBT en 1996 —una vez realizadas sus pruebas nucleares en el Pacífico—, Tratado que esperan logre una adhesión lo más universal posible, en particular por aquellos países que se encuentran en el llamado umbral nuclear.

Por último, la decisión francesa —expresada públicamente a primeros de diciembre de 1995 por el ministro de Asuntos Exteriores, Hervé de Charette— de incorporarse de forma plena al Comité Militar de la OTAN e iniciar una «aproximación cautelosa» al resto de las estructuras de la Organización, supone un punto de inflexión en la postura gala, que modificará sin duda la actual geometría de seguridad en el continente. Desde la perspectiva nuclear —independientemente de la decisión última francesa de participar o no en el Grupo de Planes Nucleares— este camino hacia una integración plena de Francia en las estructuras de la OTAN, aunque no se estima que vaya a modificar la política nuclear de Francia, puede indudablemente acercar posturas entre los aliados e impulsar un proceso de cooperación limitada en el ámbito nuclear. En cualquier caso, como apuntó el secretario general de la OTAN, Javier Solana, esto ocurrirá en una nueva OTAN que se verá redefinida a medio plazo.

## **Reino Unido**

### *Política nuclear británica*

#### ANTECEDENTES. LA POLÍTICA NUCLEAR DURANTE LA GUERRA FRÍA

Las bases de la filosofía nuclear británica en sus aspectos de seguridad y defensa se retrotraen a las experiencias de la Segunda Guerra Mundial y a la evolución del escenario internacional en los años siguientes.

A finales de los años cuarenta se produjo en el Reino Unido el debate referido a las nuevas necesidades defensivas en el nuevo orden en la posguerra. Los argumentos oscilaban entre quienes apreciaban que una confrontación con la Unión Soviética parecía inevitable y los que apoyaban la búsqueda del consenso entre las principales potencias.

No obstante, cuando se produjo el bloqueo de Berlín en 1948 se estableció la postura oficial británica para el mundo de la posguerra. Esta visión ortodoxa ha continuado hasta nuestros días con un consenso nacional sobre las armas nucleares que solamente se ha visto quebrado en dos ocasiones.

La primera de estas rupturas se produjo a finales de la década de los años cincuenta y principio de los años sesenta con el movimiento de protesta antinuclear, lo que llevó a una redefinición del consenso hasta entonces mantenido en los aspectos de seguridad en el Reino Unido.

La segunda fisura engloba toda la década de los años ochenta y está presidida por la mejora en las relaciones Este-Oeste y la firma de importantes acuerdos referidos al control de armamento. No obstante, es significativo en este punto señalar que el Partido Laborista acepta en su *Policy Review Document* en 1991 que no apoyarán el desarme nuclear del Reino Unido mientras otros países posean armamento nuclear.

Vamos a analizar, a continuación, las dos líneas principales de pensamiento en materia de política nuclear en el Reino Unido, lo que podríamos denominar las visiones ortodoxa y alternativa, estudiando su evolución e interacciones.

### *LA VISIÓN ORTODOXA*

Como ya se ha mencionado, es la situación en Berlín la que sirve de detonante para el establecimiento de la política nuclear británica. Esta visión ortodoxa ha presidido la política oficial del Reino Unido durante la guerra fría, estableciendo un marco político para las armas nucleares que, con variaciones, ha llegado hasta nuestros días.

El principal punto de partida de esta política nuclear consistía en la asunción de que el sistema internacional era anárquico. La premisa tradicional de la diplomacia británica había sido que el sistema de relaciones internacionales se caracterizaba por la habilidad propia de cada uno de los Estados, sin confiar en las posibles buenas intenciones del resto de la comunidad internacional. Este enfoque, previo al siglo xx, llevó a los británicos a establecer un complejo y mutante sistema de alianzas que se puede resumir en la frase del secretario de Asuntos Extranjeros, George Canning:

«Cada nación por sí misma y Dios con todos.»

Reflejando el espíritu de este modo de entender la escena internacional en el presente siglo, el Comité Maud estableció en el año 1940 la in-

investigación de la posibilidad de la fabricación de un arma atómica, concluyendo que:

«A ninguna nación le agradaría verse desposeída de un arma con unas posibilidades tan decisivas.»

Hay que tomar en consideración que, en la década de los años cuarenta, el escepticismo en el seno del Gobierno británico hacia unas verdaderas Naciones Unidas era la norma común, y que estaba extendida una visión acerca de la imposibilidad de cambiar la naturaleza de los Estados, es decir, siempre había existido la violencia y la rivalidad entre los Estados y éstas perdurarían por siempre.

Desde esta perspectiva, era de gran importancia identificar y definir al adversario. A partir de los últimos años cuarenta ya no existía ninguna duda acerca de la hostilidad soviética desde la perspectiva ortodoxa. Esta situación llevó a la búsqueda de una mayor cooperación con Estados Unidos. La política británica a lo largo del siglo xx había estado orientada a mantener el equilibrio entre grupos de Estados, y desde que la percepción de que la hegemonía de la Unión Soviética no podía ser contrarrestada por ningún grupo de Estados europeos se impuso una alianza con Estados Unidos.

El aspecto más significativo de esta relación privilegiada entre Estados Unidos y el Reino Unido ha sido la cooperación nuclear estratégica y dentro de este vínculo destaca la dependencia británica en cuanto a los vehículos de los sistemas de armas nucleares, postura muy cuestionada a nivel interno ya que se consideraba que la disuasión, para serlo en realidad, debía ser independiente y de esta forma apostar por una producción propia no solamente en el arma nuclear propiamente dicha sino también en sus plataformas o sus vectores. No obstante, razones de corte político, sin menoscabar las relativas al coste o a la capacidad tecnológica, empujaron al Reino Unido hacia esta dependencia norteamericana.

Un aspecto sustantivo de la evolución de la estrategia nuclear británica ocurrió durante los años ochenta, cuando tras diferentes debates sobre el rol nuclear del Reino Unido se publicó en 1987 el *Statement on the Defence Estimates*, donde el concepto de disuasión del Reino Unido se incardinaba en el marco más amplio de una alianza, de esta forma se señalaba que:

«La existencia de disuasiones estratégicas europeas independientes —británica y francesa— reducen significativamente el riesgo de un ataque soviético, ya sea convencional o nuclear. Aunque la potencia

de la disuasión de la Alianza Atlántica la proporciona Estados Unidos, la presencia de una disuasión nuclear independiente bajo control absoluto británico complica en gran medida las estimaciones que debería efectuar cualquiera que contemplara la realización de un ataque sobre el Reino Unido o sus aliados, lo que le llevaría a considerar este riesgo como inaceptable.»

Este argumento era una versión más sofisticada del «segundo centro de decisión», propuesta que ya había sido postulada en los años sesenta. En aquellos momentos, el secretario de Defensa, Denis Healy, afirmaba que:

«Si se pertenece a una alianza, se puede incrementar en gran medida el nivel de disuasión si existe más de un centro de decisión para la utilización primera de armas nucleares.»

Este planteamiento fue desarrollándose y conformando la perspectiva ortodoxa, de esta forma, en 1980, el secretario de Defensa, Francis Pym, explicaba que la decisión de utilizar la fuerza nuclear debería residir en una potencia independiente y aislada, cuya supervivencia en libertad estuviera más directamente amenazada por una agresión en Europa que Estados Unidos, resaltando la importancia de que el adversario tuviera que afrontar dos centros de decisión en vez de uno solamente.

Esta actitud británica, que en un principio aparecía teñida de una cierta desconfianza hacia la implicación nuclear de Estados Unidos en Europa, tenía diferentes lecturas, en primer lugar era una apuesta por ganar influencia dentro de la estrategia nuclear norteamericana, pero en realidad pocos dudaban que la disuasión nuclear británica basaba su credibilidad en el apoyo de las fuerzas estadounidenses; de otro lado, aunque la adquisición de material norteamericano —inicialmente *Polaris*— aparecía como una debilidad estratégica del Reino Unido, le permitió la posesión de una fuerza que era operacionalmente independiente, mientras profundizaba en una relación más estrecha con Estados Unidos lo que le ofrecía la posibilidad de ejercer cierta influencia en la política exterior norteamericana.

Estas dudas acerca de la voluntad de Estados Unidos para intervenir nuclearmente en el escenario europeo, que en ningún momento fueron hechas públicas de manera oficial, fueron trasladadas a Moscú en un ejercicio del más puro virtuosismo político británico, de esta forma, Francis Pym señalaba:

«El Gobierno británico posee la mayor confianza en el empeño y credibilidad de la voluntad de Estados Unidos. No tenemos ni sombra de duda sobre ello. Lo verdaderamente importante no es lo que nosotros pensamos sino lo que piensan los rusos. Aunque la integridad y la vital importancia del compromiso de Estados Unidos hacia Europa no está en duda, si los líderes soviéticos se encontraran en algún estado de planeamiento, por cualquier motivo, para imponer su voluntad en Europa Occidental por la fuerza de las armas, sin pretender verse envueltos en una guerra estratégica con Estados Unidos, ellos deberían tener aún en cuenta las fuerzas nucleares británicas.»

Esta posición pública significaba, de hecho, que no eran los británicos quienes dudaban del compromiso y la credibilidad de la respuesta norteamericana, eran los soviéticos los que lo hacían, lo que justificaba la posición estratégica del Reino Unido.

De este modo, los británicos presionaron a Washington para que, subrayando el compromiso nuclear de las fuerzas británicas con la OTAN, se permitiera, dado el carácter independiente de la fuerza británica, que las decisiones finales acerca de la utilización y de la designación de objetivos fueran tomadas por el Gobierno británico de acuerdo a sus intereses nacionales estratégicos. Esta postura quedó oficialmente confirmada en el Acuerdo de Nassau en 1962, cuando Estados Unidos acordó vender *Polaris* al Reino Unido; en esos momentos Harold MacMillan declaró:

«Estas fuerzas británicas serán utilizadas con el propósito de la defensa internacional de la Alianza Occidental en cualquier circunstancia, excepto cuando el Gobierno de Su Majestad decida que los supremos intereses nacionales se encuentren cuestionados.»

De esta forma se ha ido conformando la visión que se ha venido a llamar ortodoxa de la política nuclear británica y que Margaret Thatcher definía de este modo:

«Las armas convencionales no disuaden por sí mismas, y dos guerras mundiales en Europa lo han demostrado. Queremos una Europa libre de guerras y necesitamos mantener las armas nucleares para lograr este objetivo.»

#### LA POSTURA ALTERNATIVA EN LA GUERRA FRÍA

Las dos principales reivindicaciones de los pensadores de lo que se ha venido a llamar la visión alternativa británica durante la guerra fría han sido la «defensa no-ofensiva» y «la desnuclearización».

Con respecto a la defensa no-ofensiva, esta tesis cobró fuerza en la década de los años ochenta y hacía referencia a la reestructuración de las fuerzas de la OTAN en orden a hacerlas aparecer menos amenazadoras ante el Pacto de Varsovia.

El segundo foco de atención de esta postura alternativa, la desnuclearización, arranca desde los principios de la era nuclear, ya en 1945 P. M. S. Blackett se oponía a cualquier iniciativa británica tendente a desarrollar cualquier programa encaminado al desarrollo de cualquier bomba nuclear. La reivindicación antinuclear fue retomada en los años cincuenta por la organización *Peace Pledge Unión*, que reclamaba la finalización del programa nuclear británico y el cierre de las bases americanas en el suelo del Reino Unido. Ya a finales de los años cincuenta sir Stephen King-Hall desarrolló una ácida crítica a las armas nucleares desde su famoso postulado *Better red than Dead* (mejor rojo que muerto) afirmando que la utilización de cualquier arma nuclear conduciría a una escalada incontrolable en el uso del armamento estratégico, lo que llevaría a la destrucción de la humanidad. Para King-Hall:

«Entre el Reino Unido ocupado por el Ejército soviético o como un humeante sepulcro radioactivo, la primera opción es la menos dañina de las dos calamidades.»

Estos pensadores en los años cincuenta creían efectivamente que la amenaza nuclear era mayor que la amenaza soviética, pero también esta postura formaba parte del intento de creación de un nuevo orden mundial. Dentro de este razonamiento de abolición de los sistemas de armas nucleares y de las alianzas militares, preconizaban la creación de un nuevo espacio de libertad en el cual fueran posible los cambios de modo pacífico; de esta forma, la neutralidad se convirtió en el eje de su discurso político. Para Bertrand Russell, probablemente la figura más conocida dentro del pensamiento alternativo:

«El desarme consensuado entre América y Rusia es lo que debemos perseguir como un primer paso hacia la paz. Yo propugno la neutralidad británica como una colaboración hacia este objetivo.»

Hasta la década de los años ochenta estos planteamientos se multiplicaron mediante diferentes posturas que oscilaban en su radicalidad, no obstante los denominadores comunes se mantuvieron, es decir, el alejamiento de los vínculos con Estados Unidos, una percepción disminuida de la amenaza soviética, un deseo de cambiar la naturaleza de las relaciones internacionales y una feroz oposición al armamento nuclear.

Hay que señalar que las posiciones relativas a las relaciones internacionales eran radicalmente opuestas en los campos ortodoxo y alternativo, como ya se ha mencionado la postura ortodoxa partía de la base de una visión del mundo caótico y hostil; por el contrario, los pensadores alternativos señalaban que el mundo podía ser cambiado, no solamente las relaciones entre los Estados, sino la misma estructura del sistema internacional, desde esta posición alternativa se apuntaba a que se podía superar la guerra fría y las confrontaciones políticas, y que el desarme nuclear británico era un paso en esa dirección.

No obstante, dentro del marco de estos mínimos comunes en la postura alternativa, existían importantes diferencias de opinión. Se han venido a clasificar dos grupos dentro de esta tendencia, los «utópicos del punto final» y los «utópicos del proceso». En el primer caso se perseguía el colapso del sistema de bloques en Europa, con Estados soberanos e independientes, tanto en el Este como en el Oeste, y para ello se propugnaba la retirada total de las Fuerzas Armadas de las superpotencias en Europa y la disolución de los bloques militares, a lo que no debía ser ajena una política de desnuclearización británica.

De otro lado, la postura de los «utópicos del proceso», con Booth como máximo exponente, reflejaban la necesidad de avanzar paulatinamente hacia una mayor libertad mediante procesos que no tenían un objetivo claramente definido. De todas formas, el elemento unificador entre todas estas corrientes era la certeza de que las personas y las ideas podían triunfar sobre los Estados y las estructuras de poder. Del mismo modo, la mayor parte de los pensadores alternativos estaban motivados por un profundo antimilitarismo.

#### *ORTODOXOS Y ALTERNATIVOS EN LA ACTUALIDAD*

El final de la guerra fría y el colapso de la Unión Soviética no ha alentado cambios significativos en las diferentes posiciones ortodoxa y alternativa en materia de política nuclear en el Reino Unido.

Para los ortodoxos, el Reino Unido necesita desarrollar su capacidad nuclear dentro del marco del sistema TRIDENT, ya que aunque la Unión Soviética ha desaparecido no lo han hecho las armas nucleares rusas.

De otro lado, en el campo alternativo se señala que en una época de disminución de tensiones se debería aprovechar no sólo para reducir los arsenales de armamento sino para abolir cualquier sistema que contemple la posesión de armamento nuclear.

Estos planteamientos, que han presidido el debate nuclear y de seguridad en el Reino Unido en esta segunda mitad de siglo, han partido de dos concepciones radicalmente diferentes de la concepción del mundo y del sistema mundial de relaciones internacionales. Estas visiones divergentes, que han pasado por diferentes altibajos, han dado paso a un importante grado de consenso en la opinión pública británica respecto a la disuasión nuclear y hoy en día, salvo algunas voces minoritarias discordantes, existe la convicción de la necesidad de mantener una disuasión nuclear creíble, profundizando en el desarrollo de un sistema de armas nucleares que proporcione seguridad en estos momentos de transición desde un mundo bipolar hacia los riesgos que presenta el nuevo orden internacional.

#### OPTIONS FOR CHANGE.

#### REESTRUCTURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

En el año 1990 comenzó la reestructuración de las Fuerzas Armadas del Reino Unido, basada en el documento *Options for Change* (Opciones para el Cambio). Este estudio partía de la base del nuevo marco de actuación en los campos de la seguridad y la defensa tras la desmembración del bloque soviético que había dejado atrás la guerra fría, apuntando respuestas y tendencias a los actuales retos. La premisa básica en que se basaba el análisis era que el mundo resultante de la quiebra del sistema de bloques sería aún menos previsible y estable que en el pasado. De este modo, las propuestas que se apuntaban tenían un alto componente de flexibilidad para permitir la adaptación a los futuros cambios en el ambiente estratégico.

Como resultado del estudio *Options for Change* la defensa británica fue redefinida en tres papeles principales:

1. El papel principal de la política de defensa británica es asegurar, siempre, la protección y seguridad del Reino Unido y sus territorios dependientes. Este papel es sostenido por fuerzas nucleares que son, en realidad, el mejor seguro para la defensa del Reino Unido.
2. Asegurarse contra una amenaza significativa del exterior contra el Reino Unido y sus aliados. Este papel se cumple principalmente por ser miembro de la OTAN.
3. Promover los intereses generales de seguridad del Reino Unido a través del mantenimiento de la estabilidad y la paz internacionales. Esto se cumple con el apoyo que las Fuerzas Armadas y el Gobierno dan a Organizaciones como la OTAN; la Unión Europea Occidental (UEO); la Organización de las Naciones Unidas (ONU); y la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE).

Es de destacar la prioridad absoluta que la filosofía de seguridad y defensa británica otorga a las fuerzas nucleares, que son en realidad la columna vertebral de la concepción del esquema de seguridad del Reino Unido.

#### MANTENIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE DISUASIÓN NUCLEAR

La política nuclear británica está basada en una serie de postulados que estructuran las líneas maestras de la disuasión nuclear del Reino Unido, esta concatenación del razonamiento en materia de seguridad nuclear podría resumirse del siguiente modo:

- Durante la guerra fría el armamento nuclear de la OTAN ha jugado un papel esencial para evitar un conflicto a gran escala. El conocimiento de que la OTAN podría utilizar el inmenso poder de sus fuerzas nucleares en respuesta a una agresión ha alejado la guerra de Europa, en consecuencia, habiendo establecido una estructura estable y segura para mantener la paz no debería plantearse el desmantelarla.
- La división artificial de Europa ha desaparecido pero permanecen ciertos peligros e inseguridades. Rusia continuará siendo la mayor potencia militar en Europa, con unas voluminosas fuerzas convencionales y nucleares. El Reino Unido está tratando de construir un nuevo marco de relaciones con Rusia y con los países de Europa Central y Oriental basado en la confianza y el mutuo entendimiento. Este proceso se verá ayudado manteniendo la estabilidad en Europa que proporciona la estrategia de la OTAN, incluyendo el factor de la disuasión nuclear.
- El desarme nuclear completo y generalizado permanece como una deseable meta final, pero hay que partir del hecho incuestionable de que las armas nucleares no pueden ser «desinventadas», de esta forma si en el futuro aparece la posibilidad de una nueva confrontación global, la perspectiva de recrear la carrera de armamento nuclear aparece como profundamente desestabilizadora.

#### PROGRAMA TRIDENT

La postura oficial británica ha sido el mantenimiento de la mínima capacidad de disuasión nuclear requerida para su seguridad, de este modo se han realizado declaraciones formales que autolimitaban el uso de la capacidad total del sistema de misiles *Trident* y que cada submarino no llevaría más de 128 ojivas.

Tras el replanteamiento del nuevo marco de seguridad y continuando con la política de no revelar con precisión el número de cabezas de guerra que lleva cada submarino sí se ha señalado que las tendencias en la planifica-

ción actual apuntan a que el número de cabezas que llevará cada submarino *Trident* no diferirá en gran medida de los *Polaris*. De hecho ya se ha marcado el límite en 96 cabezas y se ha manifestado que la potencia explosiva del Reino Unido en el nivel operacional nuclear será, cuando el *Trident* se encuentre completamente en servicio, un 25% menor que la estimada en 1990.

El programa TRIDENT fue concebido como un relevo en la capacidad estratégica británica, pero también se ha sentido en medios británicos la necesidad de contar con un armamento nuclear de escala más limitada que permitiera, ante un determinado tipo de agresión, demostrar la voluntad de mantener la seguridad del Reino Unido evitando una escalada estratégica nuclear, dimensionando de este modo el nivel de disuasión.

Hay que señalar que aunque durante los años ochenta el Reino Unido, debido a las mejoras de los sistemas de defensa aérea del Pacto de Varsovia, consideró la sustitución anticipada de las bombas de caída libre WE 177, dado el cambio en el escenario internacional, este programa no se ha considerado de alta prioridad y se intentará explotar las capacidades del *Trident* como vehículo para tanto los ingenios estratégicos como para los subestratégicos de la disuasión nuclear británica.

Dentro de esta política, hay que señalar la voluntad británica de mantener el programa de investigación en el *Atomic Weapons Establishment*, con los objetivos de garantizar la fiabilidad y seguridad de los sistemas de armas nucleares, a la vez que se mantiene la capacidad de desarrollar y producir nuevos ingenios nucleares.

### *Política británica de no proliferación*

#### TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR (TNP)

Desde la perspectiva británica, el TNP ha sido la piedra angular en la arquitectura internacional de la no proliferación nuclear. Como uno de los tres codepositarios del Tratado, junto con Rusia y Estados Unidos, la diplomacia del Reino Unido ha desarrollado un activo papel en la construcción de este sistema de garantías que vio la luz el 5 de marzo de 1970 por un periodo inicial de 25 años.

La Conferencia de Revisión y Extensión del Tratado, celebrada en Nueva York del 17 de abril al 12 de mayo de 1995 ha supuesto su extensión indefinida, opción ésta solicitada al iniciarse la Conferencia por Estados Unidos, Rusia, Francia y el Reino Unido, que presentaron un frente cohesio-

nado durante todo el proceso de negociaciones. El Reino Unido propugna asimismo la adhesión universal al Tratado y continuará apoyando los trabajos de la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA).

#### TRATADO DE PROHIBICIÓN DE PRUEBAS NUCLEARES (CTBT)

Una de las iniciativas que están cobrando mayor protagonismo en el campo de la no proliferación nuclear la constituye el CTBT, dentro del marco de la Conferencia de Desarme de Ginebra, que es apoyado por el Reino Unido como un mecanismo eficaz para crear las condiciones que permitan avanzar en el camino de la no proliferación.

El Gobierno británico está persuadido de que ha llegado el momento de adoptar un compromiso que ponga fin de una manera global a las pruebas nucleares, tras la difícil y reciente tentativa de negociar un CTBT cuyo fracaso achacan al deteriorado clima estratégico de finales de los años setenta y comienzo de los años ochenta que convirtieron esta iniciativa en un intento tal vez demasiado prematuro.

Según el Reino Unido, para alcanzar los objetivos de la no proliferación, el CTBT debe lograr una adhesión lo más universal posible, intentando sobre todo atraer a los Estados que se hallan en el denominado umbral nuclear. La firma de un compromiso que les obligue legalmente y que cuente con el respaldo de un sistema de verificación eficaz, supondría para los posibles proliferadores un obstáculo importante para el desarrollo de armamento nuclear sofisticado.

Con respecto al alcance de la prohibición, el Reino Unido ha variado su postura inicial en la Conferencia de Desarme de Ginebra, ya que mantenía en un principio la posibilidad excepcional de realizar pruebas por razones de seguridad; sin embargo, a finales de abril de 1995 decidió abandonar esta postura tras reconocer el sentimiento unánime de la Conferencia con respecto a este tema, incorporándose a la formulación propuesta por Australia en la que se prohíbe:

«Cualquier explosión de armamento nuclear que se realice como prueba así como cualquier otra explosión nuclear.»

Esta decisión británica de participar en la negociación del CTBT ha significado cambios de gran calado en la orientación del control de sus sistemas de armas nucleares y de sus programas de investigación, ya que hasta este momento el Reino Unido basaba estas políticas en un programa reducido de pruebas nucleares subterráneas, complementado por trabajo de

campo experimental en la superficie y por un sistema de simulación por ordenador. Con la participación en el CTBT el esfuerzo británico se orientará hacia el desarrollo de sistemas de simulación y tecnologías alternativas.

#### MATERIAL FISIBLE CON PROPÓSITOS ARMAMENTÍSTICOS

Londres considera que otra medida de gran valor que puede limitar la proliferación es el cese de la producción de material fisible con propósitos armamentísticos, tal como propuso el presidente Clinton en su alocución a la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 1993.

El Reino Unido ha manifestado su disposición a trabajar en esa dirección y ya ha comenzado diferentes contactos con Estados Unidos, Rusia y Francia en aras de lograr un consenso en este sentido. De esta forma, se espera que la Conferencia de Desarme ofrezca el marco adecuado para promulgar un mandato que permita comenzar las negociaciones en un campo que contribuiría de una manera notable a aumentar las garantías en el escenario de la no proliferación.

#### **Posibilidades de cooperación nuclear militar entre Francia y el Reino Unido**

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña, vencedora militarmente, contaba con una potencia militar formidable producto de cuatro años de enorme esfuerzo bélico respaldado por Estados Unidos. Francia, en cambio, derrotada militarmente, pero políticamente enganchada al carro de los vencedores, se encontraba prácticamente inerme.

A partir de estas posiciones tan distintas, Francia, siguiendo un curso ascendente, constante y vertiginoso, en un principio bajo el mandato del general De Gaulle, llega a igualarse y, en ciertos aspectos, a superar en potencia militar al Reino Unido que, política y económicamente debilitado en la posguerra, recorre un camino descendente perdiendo, con su imperio, su supremacía militar en Europa.

Por lo que se refiere a la doctrina de empleo francesa de su fuerza nuclear, basada en conceptos estratégicos y políticos de «independencia total», que se han analizado al estudiar la política de defensa de Francia, ésta fue una de las causas, quizás la más importante, en que se basó la decisión del general De Gaulle de abandonar la estructura militar de la OTAN.

La doctrina de empleo de la fuerza nuclear británica responde a la estrategia y a la política de defensa del Reino Unido que se sitúa, como principio general, en el marco de la Alianza Atlántica y en coordinación con la política y la estrategia nuclear de Estados Unidos

Vamos a continuación a valorar qué posibilidades reales existen, si es que existe alguna, de cooperación nuclear entre los dos únicos países europeos que cuentan con fuerzas nucleares.

En principio, es preciso destacar que hasta ahora no ha existido, ni existe, ningún tipo de cooperación, ni siquiera de colaboración, entre las fuerzas nucleares francesa y británica que son, como hemos visto, de concepción, realización y configuración, totalmente diferentes e independientes.

Sin embargo, en este punto podríamos señalar las declaraciones de representantes del Partido Laborista británico, en septiembre de 1995, en las que apuntaban la aquiescencia del Gobierno del Reino Unido con la realización de las pruebas nucleares francesas en el Pacífico, a cambio de beneficiarse de los resultados de la experimentación gala.

Las posibilidades, de cara al futuro, de que pueda llegarse a algún tipo de cooperación o simplemente de coordinación entre ambas pueden examinarse con relación a los cuatro «niveles de actuación» en que tal cooperación o coordinación pudiera establecerse, a saber: nivel político, nivel estratégico, nivel operacional-táctico y nivel técnico-logístico. Estos niveles, relacionados de superior a inferior, se influyen mutuamente dependiendo la posibilidad de actuación en cada una de las decisiones e iniciativas que se produzcan en los niveles anteriores.

### *Nivel político*

En el nivel político, que es en el que deberán tomarse las decisiones e iniciativas básicas para que pueda producirse cualquier tipo de cooperación —ya que sin una voluntad política previa por ambas partes no es posible cooperación alguna—, son esencialmente dos las causas que podrían motivar una iniciativa de cooperación nuclear franco-británica: la futura Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE) y el posible futuro Mercado Común Europeo de Armamentos.

Por ser Francia el país más interesado en estos dos procesos unitarios europeos, las iniciativas de nivel político tendentes a una posible cooperación nuclear franco-británica, han partido hasta ahora de Francia, habiéndose iniciado, a partir de la «cumbre» franco-británica celebrada en abril

de 1990 en el castillo de Waddeson entre la primera ministra Margaret Thatcher y el presidente François Mitterrand, en la que se estableció un «programa franco-británico de cooperación en temas de seguridad y defensa». En la rueda de prensa que siguió a esta «cumbre», la señora Thatcher manifestó que:

«Hemos acordado que nuestros ministros de Defensa diseñen un programa de intercambio y cooperación que ponga especial énfasis en la cuestión de la seguridad de la futura Europa.»

La idea de fondo consistió en que, en un esquema defensivo europeo, las Fuerzas Armadas de Francia y del Reino Unido, en unión con las de Alemania, habrían de constituir el «núcleo principal» del pilar defensivo europeo, que ha de tener una componente nuclear, la cual podría crearse a partir de las fuerzas nucleares francesas y británicas. Por supuesto, que esta «componente nuclear europea» habría de estar estrechamente coordinada con el «paraguas nuclear norteamericano» que actualmente y, en un amplio futuro previsible, protegerá a Europa.

En un coloquio celebrado en París en diciembre de 1990 sobre «El porvenir de la cooperación franco-británica», el entonces ministro de Defensa francés, señor Chévènement, estimó posible una «complementariedad» de las doctrinas francesa y británica en el aspecto nuclear, ya que la disuasión está fundada en «armas de no-empleo», añadiendo que Francia y el Reino Unido deberían defender la idea de «una disuasión mínima o suficiente». Estimando que Estados Unidos reducirá su presencia en Europa quedando en menos de 100.000 hombres, es preciso definir una «identidad europea de defensa» en la que Francia y Gran Bretaña puedan defender «solidariamente» sus intereses comunes. El secretario de Estado de Defensa británico, lord Arran, manifestó en la misma ocasión que era preciso encontrar un:

«Sistema de seguridad europeo en el cuadro de la Alianza Atlántica y reforzar la UEO.»

En resumen, cabe concluir que, por iniciativa francesa, existe un principio de voluntad política de cooperación franco-británica en el campo nuclear basada en la idea de una identidad europea de defensa, pero esta voluntad política se ve frenada por la gran diferencia que existe entre la política nuclear británica, fuertemente ligada a la política nuclear de Estados Unidos y de la OTAN, y la francesa, de carácter eminentemente autónomo, independiente y alejada tanto de Estados Unidos como de la Alianza Atlántica. De todas formas ese principio de voluntad política de cooperación

nuclear existe y, si las condiciones en que se desarrolle el proceso de unidad política y defensiva de Europa. fueran favorables, podría en un futuro fortalecerse

### *Nivel estratégico*

En el nivel estratégico, las posibilidades de cooperación nuclear entre Francia y el Reino Unido son muy escasas, ya que la estrategia nuclear francesa está basada en concepto de «disuasión del débil al fuerte» en dos escalones sucesivos de respuesta nuclear a una agresión contra el territorio o los intereses franceses: un primer escalón «preestratégico», como «primer y último aviso» de una «respuesta masiva» subsiguiente si no se detiene la agresión, y un segundo «escalón estratégico» de respuesta masiva a la agresión, si ésta no cesa, mediante el empleo de ataques nucleares conjuntos de fuerzas basadas en tierra (plataforma de Albión). De otro lado, la política nuclear británica se asienta en el concepto de «disuasión por respuesta flexible» de la OTAN basado en una escala de lo convencional a lo nuclear, dosificando ambos elementos de acuerdo con la identidad del ataque enemigo.

A pesar de esta diferencia básica en los conceptos estratégicos nucleares de Francia y Gran Bretaña, existen factores que pudieran provocar una «aproximación estratégica nuclear» entre los dos países. Por parte francesa, parece que se está produciendo un cierto acercamiento hacia la OTAN en el nivel estratégico tras haber solicitado participar en «la evaluación de la estrategia militar de la Alianza Atlántica». Por otra parte, ya en 1991 el ministro francés de Asuntos Exteriores, Roland Dumas, declaró que Francia estaba, participando en las negociaciones de Ginebra sobre reducción de armas nucleares, a lo que se había negado rotundamente hasta ese momento, lo que, en cierto modo, supone una aproximación al pensamiento estratégico nuclear norteamericano.

También la posibilidad de que Francia llegara a prescindir de la componente terrestre de su fuerza nuclear —los misiles *Pluton*, *Hades* y *S3* desplegados en Albión— por considerarla «estratégicamente poco útil» podría, de llevarse a efecto, aproximar la estructura nuclear francesa a la británica, que no cuenta con componente nuclear terrestre.

Por parte británica, el factor más destacado que hubiera podido propiciar una aproximación hacia las posiciones estratégicas nucleares francesas, consiste en los planes que se desarrollaron para potenciar su componente aérea con la adopción del misil aire-superficie, tanto más si este misil

hubiese sido de coproducción franco-británica, cuestión que se analiza más adelante.

En resumen, si bien parece, en principio, difícil encontrar posibilidades de cooperación nuclear franco-británica en el nivel estratégico, dadas las diferencias básicas que existen entre los conceptos estratégico-nucleares franceses y británicos, se perciben ciertos factores de aproximación, por una y otra parte, que pudieran favorecer, en el futuro, contando por supuesto con una previa voluntad política para ello, cierto tipo de cooperación estratégica entre las fuerzas nucleares de Francia y el Reino Unido.

### *Nivel operativo-táctico*

En el nivel operativo-táctico es donde resulta más fácil establecer una cooperación franco-británica en el aspecto nuclear, ya que las doctrinas tácticas de empleo de las componentes naval —submarinos *SSBN*— y aérea —aviones de bombardeo dotados con misiles (caso francés) o con bombas (caso británico y también francés)— han de ser bastante similares a pesar de que el material y el armamento son de diseño diferente en la componente naval, pero similares, e incluso idénticos (aviones *Jaguar*) en la componente aérea. Por otra parte, la cooperación operativo-táctica favorece a las dos fuerzas que pueden beneficiarse de la experiencia extraída de maniobras, ejercicios, estudios tácticos, etc., de cada una de ellas.

Este intercambio de experiencia operativo-táctica es, además, muy fácil de desarrollar ya que se establece entre fuerzas militares, en este caso navales y aéreas, de dos países aliados que llevan muchos años colaborando estrechamente en el nivel operativo. No tendría, por lo tanto, nada de extraño que exista ya una actividad de cooperación operativa nuclear franco-británica a través de ejercicios bilaterales, intercambio de información, cooperación entre escuelas, centros de instrucción, etc., de ambos países, cooperación que, a poca voluntad política que exista, puede muy fácilmente incrementarse en el futuro.

### *Nivel técnico-logístico*

En el nivel técnico-logístico, las posibilidades de cooperación nuclear franco-británicas hubieran podido ser, sin duda, muy intensas, si se hubiera llegado, como Francia deseaba, a la cooperación del proyecto misil nuclear aire-superficie de largo alcance *ASLP* (*Air Surface Longue Portée*), cuya idea original se atribuye a sí mismo el antiguo ministro de Defensa francés, André Giraud, fijando en 1986 la fecha de la propuesta francesa a Gran Bretaña.

Desde entonces hasta ahora se han hecho pocos progresos para el desarrollo de esta idea debido a la indecisión británica sobre este asunto, ya que el Reino Unido debía elegir entre dos alternativas en el caso de haber decidido llevar a cabo el proyecto, la coproducción con Francia o la compra (con compensaciones, naturalmente) a Estados Unidos del misil *SRAM-T* fabricado por las empresas norteamericanas Boeing y Martin Marietta, a las cuales podría asociarse la británica GEC Marconi. Por su parte, la solución francesa tenía para Gran Bretaña el gran aliciente de penetrar en la tecnología europea de misiles a través de la empresa británica Marconi con la francesa Aérospatiale.

Este sistema de armas debía estar destinado a reemplazar las bombas de gravedad WE 117 que equipan los aviones *Tornado* de la RAF, que se espera cumplan su vida operativa a finales de la década de los noventa.

No obstante, las declaraciones efectuadas a finales de 1993 desde el Ministerio de Defensa británico por el titular del Departamento, M. Rifkind, enfriaron el proyecto al señalar que:

«Hemos decidido que la sustitución de la WE 177 no es de una prioridad suficiente para justificar la adquisición de un nuevo sistema nuclear en las circunstancias actuales.»

De esta forma, el Reino Unido daba al sistema TRIDENT, que ocuparían los submarinos nucleares británicos a partir de 1995 en sustitución de los *Polaris*, una doble misión, la de vectores del arma estratégica —para lo que están diseñados— y el nuevo cometido de plataformas de armas tácticas.

De esta forma se ha malogrado, al menos por el momento, lo que consistía la primera materialización de una cooperación nuclear entre Francia y el Reino Unido, que quedará reducida probablemente a una colaboración superficial en el nivel táctico.

## **Política nuclear de la OTAN y UEO**

### *La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)*

Resquebrajado el orden internacional tras los acontecimientos que pusieron fin a la guerra fría, las organizaciones de seguridad y defensa de corte occidental se han visto obligadas a redefinir su papel en el nuevo escenario estratégico.

Respecto a la OTAN, uno de los cometidos de mayor calado político de la Organización tiene su origen en el artículo 5 del Tratado de Washington que lleva a defender el territorio de los Estados miembros frente a cualquier amenaza de agresión y disuadir a todo enemigo potencial.

En la época de la política de bloques, esta amenaza tomaba cuerpo en la Unión Soviética, y toda la planificación militar de la OTAN, con el componente nuclear en vanguardia, giraba en torno a ella. Por el contrario, en la actualidad es difícil prever un escenario que represente un nivel de amenaza similar para la seguridad de la Organización Atlántica.

Sin embargo, si este grado de amenaza ha desaparecido, también ha dado paso a una situación de mayor inseguridad, multiplicándose los riesgos a los que debe hacer frente la Organización. De esta forma, sí podría producirse una situación como la contemplada en el artículo 5 si un país cercano al perímetro de los miembros de la OTAN amenazara o llegara a utilizar armas de destrucción masiva contra territorio aliado.

Este escenario entra dentro de lo posible, pues ya son más de dos decenas de países los que están desarrollando programas de desarrollo o adquisición de armamento nuclear, biológico o químico —algunos en Oriente Medio o en el área mediterránea—. De hecho, numerosas naciones podrán contar en breve plazo —en el próximo quinquenio según fuentes occidentales— con sistemas de misiles superficie-superficie, especialmente si se apoyan en el mercado ilegal de armas y utilizan tecnologías afines.

La proliferación de armas de destrucción masiva, especialmente en el ámbito nuclear, tiene importantes repercusiones para las nuevas misiones de la Alianza que en un esfuerzo para respaldar las actividades de mantenimiento de la paz bajo mandato de la ONU o la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) presentan un blanco más vulnerable a las amenazas o agresiones, lo que incrementa el factor del riesgo. Es por esto que en la Cumbre de la OTAN de 1994 los jefes de Estado y de Gobierno reconocieron formalmente la amenaza que planteaba a la seguridad este tipo de armamento; por ello decidieron intensificar y ampliar los esfuerzos a nivel político y de defensa de la OTAN para hacer frente a la proliferación.

Dado este nivel de riesgo, el Consejo del Atlántico Norte estableció dos grupos con responsabilidades complementarias, el primero es el Grupo Político Militar de Alto Nivel sobre Proliferación, que se ocupa de los

aspectos políticos y preventivos, el segundo es el Grupo de Defensa de Alto Nivel sobre Proliferación que analiza cómo puede el despliegue defensivo de la OTAN respaldar los esfuerzos de la organización en este campo y proporcionar la protección física necesaria en caso de que estos esfuerzos políticos fracasaran.

Fruto del trabajo de ambos Grupos ha sido la definición del «Marco de actuación de la Alianza en materia de proliferación», documento en el que se enumeran las causas que contribuyen a incrementar la proliferación, estableciéndose la respuesta que debe dar la OTAN a este desafío, que en cualquier caso debe tener una doble componente, política y militar.

Dentro de la dimensión de defensa, en el «Marco de actuación de la Alianza», se afirma que la OTAN, como alianza defensiva, debe analizar cuáles son las capacidades militares que son necesarias para impedir la proliferación y la utilización de armas de destrucción masiva, protegiendo si fuera necesario, el territorio, la población y las fuerzas de la Alianza.

El Grupo de Defensa de Alto Nivel sobre Proliferación, siguiendo estas directrices, ha iniciado un programa para definir las capacidades militares que necesita la OTAN, tanto en el plano nuclear como en el convencional. La primera fase del programa ha estado dedicada a una evaluación global de los riesgos de proliferación que amenazan a la Alianza, que se recogen en un documento clasificado que procede de informes de inteligencia de la OTAN y de la comunidad de inteligencia de los miembros de la Organización.

Finalizado este documento, la siguiente misión del Grupo de Defensa de Alto Nivel consiste en abordar su incidencia sobre el despliegue defensivo de la Alianza, la capacidad de la Organización para proteger a su población y territorio, desplegar y mantener efectivos y llevar a cabo operaciones en los escenarios definidos con anterioridad.

Uno de los aspectos que preocupa a este Grupo es la defensa aérea, aspecto en el que se reconoce la necesidad de contar con medios que permitan hacer frente a la proliferación de misiles balísticos y de crucero. Hay que señalar que el campo de la defensa aérea ha recibido una atención considerable por parte de la Organización, donde destacan las labores del Comité de Defensa Aérea de la OTAN y de la Conferencia de los Directores Nacionales de Armamento, foros con los que se coordinan las diferentes actividades y propuestas.

La fase final del plan de trabajo del Grupo consiste en evaluar las capacidades defensivas de la OTAN, señalar sus deficiencias y analizar áreas de mejora y cooperación. De este modo se espera institucionalizar los trabajos de este Grupo de Defensa de Alto Nivel en el proceso regular de planificación de defensa de la OTAN y la creación de un marco de actuación de la política de la Alianza, donde destaca la componente nuclear.

### *La Unión Europea Occidental (UEO)*

Parece poco realista hablar de la política nuclear de la UEO, en una Organización que aún se encuentra en fase de definición de sus objetivos básicos, a excepción de las declaraciones programáticas de fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica y de constituir el componente de defensa de la UE.

No obstante, la política nuclear de la UE sería la componente resultante de las voluntades de los dos únicos miembros que se encuentran en posesión de armamento nuclear, Francia y el Reino Unido. Ya se han mencionado con anterioridad los diferentes orígenes, motivaciones y desarrollos de las políticas nucleares francesa y británica, que están impregnadas de tintes claramente nacionales. De este modo, resulta difícil imaginarse una intervención nuclear británica fuera del ámbito norteamericano —con cobertura OTAN—, salvo en el caso de un ataque a las islas Británicas, lo que escapa del previsible escenario estratégico. De otro lado, por definición, el sistema nuclear galo se ha creado bajo la premisa de la independencia francesa, siendo el componente nuclear la punta de lanza de la proyección de la seguridad y defensa de Francia, así como de su política exterior.

Es en este contexto donde hay que enmarcar las declaraciones realizadas en París el 31 de agosto de 1995 por Jacques Chirac, presidente de la República, en las que proponía que las armas nucleares francesas:

«Estén puestas al servicio de la seguridad y defensa de la UE» y que «la fuerza de disuasión nuclear francesa debe jugar un papel importante en el dispositivo de defensa de la UE.»

Estas declaraciones, que fueron recibidas por la diplomacia germana como un factor positivo en el diseño de la nueva arquitectura de seguridad europea, no escondían más que la necesidad francesa de salir al paso de la contestación internacional, buscando apoyos diplomáticos en unos momentos en los que estaba a punto de efectuarse el primero de los ensayos nucleares, decididos por Chirac, en el Pacífico, lo que comprendió el Gobierno alemán al relativizar con posterioridad este ofrecimiento francés.

De otro lado, cuando se reducen los presupuestos de Defensa de la mayor parte de los países de la Alianza Atlántica, nadie desea duplicar capacidades que ya existen, como refleja la decisión adoptada en la Cumbre de la OTAN de enero de 1994 de poner a disposición de la UEO los medios y potencialidades para incrementar su capacidad operativa.

No obstante, la UEO intenta redefinir su papel dentro de los esquemas de seguridad colectiva, habiéndose alcanzado el punto de inflexión con las Declaraciones de la UEO de Maastricht (diciembre de 1991) y Petersberg (junio de 1992), en las que se diseñaron los cimientos del papel operativo que debería desempeñar la UEO al serle asignadas nuevas misiones, como la gestión de crisis y el mantenimiento de la paz.

## **Conclusiones**

Del análisis de las políticas nucleares de Francia y del Reino Unido, así como de la valoración de las tendencias de la OTAN y la UEO, podemos extraer una serie de conclusiones y reflexiones en el ámbito de la política nuclear, que hay que enmarcar dentro de opciones con vocación de globalidad como son el TNP —extendido indefinidamente en mayo de 1995— y el CTBT, proyecto que se enmarca en la Conferencia de Desarme de Ginebra.

De la política nuclear de Francia cabe destacar su independencia, que nace del pensamiento político de De Gaulle y del sentimiento de la derrota y la dolorosa humillación que Francia sufrió ante el ataque de los Ejércitos alemanes en las primeras semanas de la Segunda Guerra Mundial. El desplome total de los Ejércitos franceses y, como tremendo colofón, el desfile victorioso de los Ejércitos del Hitler por los Campos Elíseos, produjeron en todo el pueblo francés un sentimiento de humillación tal que De Gaulle supo recoger con singular acierto para, primero, organizar la Resistencia y, más tarde, dotar a Francia de una Defensa Nacional, ansiada por todos los franceses, que evitara, para siempre jamás, que el territorio francés fuera invadido de nuevo. Era preciso encontrar el medio infalible que protegiera al territorio de Francia de cualquier nueva invasión, viniera de donde viniese, y ese «medio infalible» lo encontró De Gaulle en el arma nuclear.

En consecuencia, la política de defensa francesa debería tener un primer objetivo, absolutamente prioritario: la defensa de la integridad territorial de Francia (la llamada posteriormente «santuarización» del territorio francés) y para alcanzar ese primordial objetivo el medio no podía ser otro que

poseer una fuerza nuclear adecuada. La *force de frappe*, capaz de hacer invulnerable el territorio francés basándose en la estrategia de la disuasión por respuesta nuclear masiva a cualquier ataque a dicho territorio. Para ello, la *force de frappe* debería ser totalmente francesa y manejada exclusivamente por la máxima autoridad de Francia: el presidente de la República.

Esta mentalidad francesa se ha mantenido hasta nuestros días, existiendo un importante consenso en cuanto a la política nuclear gala, solamente roto en el aspecto de la necesidad o no de la realización de pruebas nucleares, único punto de discrepancia en los debates previos a las elecciones presidenciales francesas entre los principales candidatos.

Con el acceso a la presidencia de la República de Jacques Chirac se produjo la suspensión de la moratoria respecto a los ensayos nucleares decretada por el anterior presidente François Mitterrand, lo que ha causado una gran polémica en la comunidad internacional en unos momentos especialmente sensibles, recién extendido indefinidamente el TNP, en plenas negociaciones del CTBT y en vísperas de producirse el cincuenta aniversario del lanzamiento de la primera bomba atómica en Hiroshima.

El objetivo de estos ensayos fijados hasta el 31 de mayo de 1996 es, según fuentes oficiales galas, la puesta a punto de los proyectiles nucleares para los submarinos franceses, analizar el grado de seguridad del arsenal nuclear y acceder al nivel tecnológico que permita realizar los ensayos en laboratorio.

En esta línea, la AEA ha confirmado que sus nuevas instalaciones en Barp, cuya construcción empieza en 1996, estarán en el año 2003 en condiciones de realizar su primer ensayo simulado de explosiones a base de reacciones termonucleares. Está previsto que en el año 2005 se realice la combustión completa del deuterio y del tritio, es decir, el punto caliente a partir del cual la AEA podrá realizar reacciones de fusión a imagen y semejanza de las que se producen en una explosión termonuclear.

Por último, es importante mencionar el apoyo expreso de las autoridades francesas a impulsar y suscribir el TNP en 1996.

Con respecto al Reino Unido, fue la situación en Berlín la que produjo el detonante para el establecimiento de la política nuclear británica. El principal punto de partida de esta política nuclear consistía en la asunción de que el sistema internacional era anárquico. La premisa de partida de la diplomacia británica había sido que el sistema de relaciones internaciona-

les se caracterizaba por la habilidad propia de cada uno de los Estados, sin confiar en las posibles buenas intenciones del resto de la comunidad internacional, enfoque que ha llevado tradicionalmente a los británicos a establecer un complejo y mutante sistema de alianzas.

Reflejando el espíritu de este modo de entender la escena internacional en el presente siglo, el Comité Maud estableció en el año 1940 la investigación de la posibilidad de la fabricación de un arma atómica, concluyendo que:

«A ninguna nación le agradaría verse desposeída de un arma con unas posibilidades tan decisivas.»

Desde esta perspectiva, era de gran importancia identificar y definir al adversario. A partir de los últimos años cuarenta ya no existía ninguna duda acerca de la hostilidad soviética. Esta situación llevó a la búsqueda de una mayor cooperación con Estados Unidos. La política británica a lo largo del siglo xx había estado orientada a mantener el equilibrio entre grupos de Estados, y desde que la percepción de que la hegemonía de la Unión Soviética no podía ser contrarrestada por ningún grupo de estados europeos se impuso una alianza con Estados Unidos.

El aspecto más significativo de esta relación privilegiada entre Estados Unidos y el Reino Unido ha sido la cooperación nuclear estratégica y dentro de este vínculo destaca la dependencia británica en cuanto a los vehículos de los sistemas de armas nucleares, postura cuestionada a nivel interno ya que se consideraba que la disuasión, para serlo en realidad, debía ser independiente y de esta forma apostar por una producción propia. No obstante, razones de corte político, sin menoscabar las relativas al coste o a la capacidad tecnológica, empujaron al Reino Unido hacia esta dependencia norteamericana.

Sin embargo, los británicos presionaron a Washington para que, subrayando el compromiso nuclear de las fuerzas británicas con la OTAN, se permitiera, dado el carácter independiente de la fuerza británica, que las decisiones finales acerca de la utilización y de la designación de objetivos fueran tomadas por el Gobierno británico de acuerdo a sus intereses nacionales estratégicos. De esta forma se ha ido conformando la visión que se ha venido a llamar ortodoxa de la política nuclear británica y que Margaret Thatcher definía de este modo:

«Las armas convencionales no disuaden por sí mismas, y dos guerras mundiales en Europa lo han demostrado. Queremos una Europa libre de guerras y necesitamos mantener las armas nucleares para lograr este objetivo.»

Al referirnos a la UEO se puede constatar que simplemente no tiene política nuclear y que es una Organización que aún se encuentra en fase de definición de sus objetivos básicos, a excepción de las declaraciones programáticas de fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica y de constituir el componente de defensa de la UE. No obstante, la política nuclear de la UE sería la componente resultante de las voluntades de los dos únicos miembros que se encuentran en posesión de armamento nuclear, Francia y el Reino Unido, pero ya se ha mencionado la proyección claramente nacional de sus políticas nucleares.

Es en este contexto donde hay que enmarcar las declaraciones realizadas en París el 31 de agosto de 1995 por Jacques Chirac en las que proponía que las armas nucleares francesas:

«Estén puestas al servicio de la seguridad y defensa de la UE» y que «la fuerza de disuasión nuclear francesa debe jugar un papel importante en el dispositivo de defensa de la UE».

Manifestaciones que hay que enmarcar en los momentos previos a la realización de la primera prueba nuclear tras la suspensión de la moratoria, en los que Francia sufría una gran presión internacional.

Tras la guerra fría, la OTAN considera que si bien el elevado grado de amenaza nuclear existente ha desaparecido, también se ha dado paso a una situación de mayor inseguridad, multiplicándose los riesgos a los que debe hacer frente la Organización. De esta forma, sí podría producirse una situación como la contemplada en el artículo 5 si un país cercano al perímetro de los miembros de la OTAN amenazara o llegara a utilizar armas de destrucción masiva contra territorio aliado.

La proliferación de armas de destrucción masiva, especialmente en el ámbito nuclear, tiene importantes repercusiones para las nuevas misiones de la Alianza que en un esfuerzo para respaldar las actividades de mantenimiento de la paz bajo mandato de la ONU o la OSCE presentan un blanco más vulnerable a las amenazas o agresiones, lo que incrementa el factor del riesgo.

Dado este nivel de riesgo, el Consejo del Atlántico Norte estableció dos grupos con responsabilidades complementarias, el primero es el Grupo Político Militar de Alto Nivel sobre Proliferación, que se ocupa de los aspectos políticos y preventivos, el segundo es el Grupo de Defensa de Alto Nivel sobre Proliferación que analiza cómo puede el despliegue defensivo de la OTAN respaldar los esfuerzos de la Organización en este campo

y proporcionar la protección física necesaria en caso de que estos esfuerzos políticos fracasaran.

Fruto del trabajo de ambos Grupos ha sido la definición del «Marco de actuación de la Alianza en materia de proliferación», documento en el que se enumeran las causas que contribuyen a incrementar la proliferación, estableciéndose la respuesta que debe dar la OTAN a este desafío, que en cualquier caso debe tener una doble componente, política y militar.

Por último, la fase final del plan de trabajo de estos Grupos consiste en evaluar las capacidades defensivas de la OTAN, señalar sus deficiencias y analizar áreas de mejora y cooperación. De este modo se espera institucionalizar los trabajos de este Grupo de Defensa de Alto Nivel en el proceso regular de planificación de defensa de la OTAN y la creación de un marco de actuación de la política de la Alianza, donde destaca el componente nuclear.

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **POLÍTICA Y SITUACIÓN MILITAR NUCLEAR DE LOS PAÍSES DEL SUR DE EUROPA**

## **POLÍTICA Y SITUACIÓN MILITAR NUCLEAR DE LOS PAÍSES DEL SUR DE EUROPA**

Por JULIÁN PEÑAS MORA

### **Introducción**

#### *Determinación de una Política Exterior de Seguridad Común (PESC) europea*

Para llegar a Maastricht y reconocer institucionalmente la necesidad de una PESC europea hubo que recorrer un arduo camino, siendo los protagonistas principales Francia y el Reino Unido, junto con la República Federal Alemana que, aunque próxima a la postura francesa, intentó en todo momento mantener una posición equilibrada entre Washington y París.

Dos fueron los grupos entre los que se forjó la PESC: el primero, influenciado por el Reino Unido; el segundo, cercano al binomio franco-alemán. El Reino Unido adoptando una posición restrictiva e intentando impedir cualquier atentado posible a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), buscando siempre un consenso generalizado, pero considerando que las materias de defensa debían seguir recayendo en la OTAN y que la seguridad de los miembros europeos debía continuar coordinada con la de la Alianza Atlántica.

El Reino Unido quería reforzar la Unión Europea Occidental (UEO), poniéndola en las mejores condiciones posibles para afrontar las crisis «fuera de área», pero sin subordinarla a la Unión Europea (UE). Pretendía que la UEO sirviera de puente entre la OTAN y la UE reforzando el pilar europeo de la Alianza. Holanda y Portugal apoyaron la posición británica, ésta fiel a su tradicional orientación atlántica.

Un segundo grupo de Estados europeos defendió una defensa común que se inscribiera en el Tratado que creaba la UE, teniendo como puntas de lanza a Francia y Alemania, apoyadas por Bélgica, Luxemburgo, Italia, Grecia y, sobre todo, por España.

Francia consideraba que la seguridad europea era asunto esencialmente de Europa, implicando una merma en las funciones de la OTAN y de Estados Unidos al mismo tiempo que se controlaba a Alemania mediante una integración más íntima. Por su parte, la misma Alemania estaba interesada en una UE que garantizara a sus vecinos, en particular a Francia, que seguiría firmemente anclada en las estructuras occidentales, incluida la OTAN.

Entre julio y diciembre del 1991, la Presidencia holandesa de las conversaciones presentó un borrador según el cual la comunidad europea definiría y aplicaría un determinado tipo de PESC, complementando el papel de la UEO y de la OTAN, lo que no fue aceptado por Francia ni por Alemania.

Por su parte, días después, los Gobiernos británico e italiano presentaron una «Declaración sobre la defensa y seguridad europea», en la que se proponía la creación de una UE que, gradualmente, fuera desarrollando una PESC compatible con la de la Alianza.

París y Bonn siguieron insistiendo en que la PESC debía incluir una defensa común y que, mientras no se pudiera construir, las decisiones y medidas tomadas en el seno de la UE, en el campo de la seguridad y defensa, se deberían desarrollar y aplicar, total o parcialmente, por la UEO, considerada como parte integral del desarrollo de la UE, reseñándose concretamente las zonas cubiertas por la futura PESC.

El Reino Unido continuó sosteniendo que la UEO tendría que situarse entre la Unión y la OTAN. Francia señaló la diferencia de naturaleza de las relaciones entre la UEO con la OTAN y con la Unión, poniendo de manifiesto que lo que no quería era ni volver a la OTAN por la puerta trasera ni ceder a favor de Estados Unidos el derecho a controlar las actividades militares europeas, propugnando un sistema de defensa más europeizado e independiente, ligado flexiblemente a Washington.

Alemania, evitando enfrentarse abiertamente a los norteamericanos, declaraba que las fuerzas asignadas al EUROCORPS permanecerían dentro de la OTAN aunque, de acuerdo con París, sostuvo que solamente los miembros de la UE podrían adherirse a la UEO.

Los objetivos finalmente asignados a la PESC en el Título V, artículo J, del Tratado de Maastricht, son, entre otros: salvaguardar los valores comunes y la independencia de la Unión; reforzar por todos los medios su seguridad y la de sus miembros, conservando la paz y fortalecer la seguridad internacional (J 1.2). La parte más importante del Título V es el artículo J 4, según el cual la PESC cubre todos los aspectos que afectan a la seguridad de la Unión, incluyendo la estructura eventual de una política de defensa común que, en el futuro, dará paso a una defensa común (J 4.1). Así, se llegaba a un compromiso entre las intenciones franco-alemanas y la oposición británica, aceptándose una política de defensa común como paso que pudiera llevar a una defensa común pero sin establecerse el cómo ni el cuándo.

El Tratado refleja el máximo de lo que se podía lograr después de 34 años de intentos de integración europea, quedando sus normas redactadas de forma vaga y sometidas a la interpretación que más convenga a los intereses particulares. Esto se aplica concretamente a la PESC, que deja abiertas dudas sobre las posibilidades de crear una verdadera seguridad y política exterior común, aplazando para las próximas conversaciones, que tendrán lugar en 1996, las estipulaciones sobre una defensa común.

Las consecuencias a extraer son pues:

- Se ha perdido el ritmo de la integración europea y el Tratado ha nacido debilitado, siendo muy improbable que la Unión pueda transformarse, en un futuro próximo, en una comunidad de defensa mediante la absorción de la UEO, y no sólo por la actitud cautelosa de sus miembros más atlantizados y la posición neutral de Irlanda, sino también por la no participación danesa en los aspectos de la defensa y política de seguridad.
- La Unión no tiene homogeneidad, como lo muestran las resoluciones esenciales aplicables a Dinamarca.
- Se han hecho más patentes las tensiones en su seno, oponiendo resistencia los Estados en mayor medida cuanto más se acerca la proyectada integración a zonas que afectan a la soberanía nacional.

A los ministros de Asuntos Exteriores les corresponde definir la PESC, pero hasta ahora, lo único positivo ha sido la creación de un grupo de seguridad que intentará lograr su elaboración conceptual. De los tres informes hasta ahora presentados, interesa particularmente el segundo, de diciembre del año 1992, donde se esbozan materias de control y desarme en una amplia gama, que incluyen:

1. Promocionar la adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP).
2. Las medidas para reforzar las funciones de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA).
3. La preparación de la Conferencia de 1995 sobre la revisión o extensión TNP.
4. El fortalecimiento del centro tecnológico y científico de Moscú para impedir la fuga de científicos nucleares e impedir la proliferación de misiles balísticos.

Sin duda, la mayor parte de los países europeos desean que los norteamericanos sigan ofreciendo su «paraguas nuclear» y la presencia protectora combinada de sus armas convencionales y nucleares en Europa, a menos que una política real de integración conduzca a una estrategia nuclear europea, tema que ya puso sobre la mesa el presidente Mitterrand, en enero de 1992.

Sin embargo, a la vista de las posiciones que sobre la disuasión sostienen el Reino Unido y Francia resulta altamente especulativo este objetivo a largo plazo, por lo que el tema está siendo soslayado en las discusiones sobre la PESC y funciones de la UEO.

### *PESC euronuclear*

Si el solo anuncio del esbozo y tratado de una PESC generalizada anticipa ya las enormes dificultades que se deberán vencer ¿cuáles no serán éstas cuando se pretenda hacerlo con la aplicación de una PESC aplicable al ámbito nuclear? ¿Y durante cuanto tiempo ha de ser así, si el TNP impide que nazcan nuevas potencias nucleares, dentro y fuera de la Unión, en la cual solamente dos tienen reconocida esta situación?

El único camino viable de actuación, mientras tanto, es el de concertar las actividades de esos dos miembros privilegiados sin olvidar al tercer país en liza que, aún sin ser parte de la Europa naciente, dirige muy de cerca sus movimientos, siempre presente en todas las decisiones importantes de su vida.

De los quince Estados europeos miembros de la Unión sólo dos son potencias nucleares, reconocidas como tales por el TNP: Francia y el Reino Unido. Y ninguna otra podrá obtener ese reconocimiento, a la vista de la aplicación de las medidas de no proliferación. Por tanto, una posible PESC nuclear europea es y seguirá siendo un asunto de tres: Estados Unidos, Francia y el Reino Unido. Además, mal avenidos y en patente desacuerdo.

De un lado, Francia sigue fiel a la doctrina de De Gaulle de que, careciendo de enemigos determinados y específicos, su instrumento de disuasión nuclear tiene orientación *tous azimuts*, aunque su ministro de Asuntos Exteriores, en agosto de 1992 (*Politique étrangère de la France: Textes et documents julio-agosto 1992*) reafirmaba la intención francesa de cooperación con sus asociados para lograr la universalización del TNP y su aplicación, en 1995, para hacerlo de duración ilimitada.

Al mismo tiempo, varias personalidades francesas venían sugiriendo, desde 1989, que debiera arbitrarse un mecanismo que, en consultas europeas, reafirmara la solidaridad estratégica con el Reino Unido y con Alemania, y el mismo Mitterrand, en 1992, presentó la posibilidad de esbozar una doctrina europea común para las fuerzas nucleares británicas y francesas (discurso de Mitterrand en el Palais des Congrès. París. 10 de enero de 1992. *Service de Presse de la Présidence de la République*).

Pero, aunque, en 1992-1993, se creara una Comisión Conjunta anglo-francesa sobre política y doctrina nuclear, el interés francés por el tema se ha visto escasamente demostrado en la práctica, pues su «Libro Blanco de la Defensa», de febrero 1994, reconoce que:

«... el problema de una doctrina nuclear europea está llamado a convertirse en una de las principales cuestiones en la construcción de una defensa común europea. La oportunidad del tema se hará más evidente a medida que la UE construya su identidad política de seguridad y defensa. Y aunque tales perspectivas están todavía lejanas no por ello hay que perderlas de vista ya que, de hecho, sólo con posibilidades nucleares será factible la defensa de Europa, lo que sin ellas no lo es.»

Y termina diciendo el mismo documento que:

«... no será posible la existencia de una doctrina nuclear europea o disuasión europea hasta el momento en que los intereses vitales europeos sean reconocidos y considerados como tales por los europeos y todos los demás. Mientras tanto, Francia, bajo pretexto alguno, disociará, en dicho terreno, sus medios de defensa nacional.»

El interés manifestado por Mitterrand, a principios de 1992, también se vio enfriar paulatinamente, planteándose el dilema de si las fuerzas nucleares francesas podrían, algún día, servir para garantizar la integridad y seguridad de los países de la UE, afirmándose que para satisfacer las precondiciones necesarias harían falta, contando con un mando estratégico y polí-

tico unificado, un claro acuerdo sobre intereses vitales compartidos, así como «inmensos esfuerzos y progresos», llegando a estimar que construir una Europa semejante requeriría «uno o dos siglos». En el mismo discurso, el presidente francés destacó que las decisiones sobre materias de armas nucleares no podían compartirse y que el propósito fundamental de las fuerzas nucleares francesas era la protección de la «integridad del territorio nacional», aunque «otros intereses vitales» pudieran requerir una definición de fines de mayor extensión.

Los aliados no nucleares de Francia en Europa Occidental, tales como Alemania, España e Italia, abogando por una postura nuclear «menos operativa», han manifestado carecer de interés en dicho despliegue de medios, por lo que una cooperación europea occidental en asuntos nucleares militares sólo puede tener éxito si Francia se adhiere a una doctrina generalizada de disuasión nuclear (BONIFACE PASCAL: *La dissuasion peut se passer des assaís nucléaires. Liberation*. 9 de marzo de 1993).

La cooperación en el campo de las armas nucleares bajo los auspicios de la Alianza Atlántica ha sido tema al que Francia se halla muy sensibilizada debido, en parte, al persistente mito, primeramente aparecido a mediados de los años sesenta, de que la participación en la estructura integrada de la OTAN o en el Grupo de Planificación Nuclear de la misma, representaría una subordinación a Estados Unidos. Y a pesar de las reservas expresadas por Francia, cuando en noviembre de 1991, aprobó el «nuevo concepto estratégico» de la OTAN, las diferencias doctrinales respecto a los asuntos nucleares subsisten.

El principal miembro de la UE, afín a Francia, que no es otro que Alemania, ha sido también fuente de cierta preocupación para los franceses. En diciembre de 1993, el ministro alemán de Asuntos Exteriores, Klaus Kinkel, propuso que, en las Naciones Unidas se creara un registro de armas nucleares que complementara al de armas convencionales (*Deutsche 10 Punkte Initiative zur Nicht Verbreitungspolitik*. 15 de diciembre de 1993. *Auswärtiges Amt. Pressereferat*), dando la impresión de que los deseos de Alemania eran los de igualar el tratamiento dado a las potencias nucleares con las no nucleares, bajo el argumento de que las últimas habían aceptado una total transparencia aceptando las salvaguardas del OIEA de Viena, con lo que el registro de armas nucleares serviría para fomentar la extensión del TNP, demostrando los poderes nucleares su sinceridad respecto al cumplimiento de sus obligaciones, impuestas por el artículo VI del Tratado:

«Cada parte del Tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas al cese de la carrera de armamentos nucleares en fecha próxima y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional.»

Por parte del Reino Unido, si bien su Gobierno ha querido demostrar su menor dependencia del recurso a las armas nucleares suscribiendo la Declaración de Londres de la OTAN, de julio 1990 (*The London declaration on a transformed Atlantic Alliance*. Bruselas. NATO Press Service. Julio de 1990) y posteriormente el «nuevo concepto estratégico» aceptado en la reunión de la Cumbre, de noviembre 1991, igualmente ha dejado sentado que sigue siendo fiel a ideas tradicionales tales como que:

«... las armas nucleares contribuyen de forma única para hacer inaceptables los riesgos de una agresión, por lo que constituyen un elemento esencial para el mantenimiento de la paz.»

El Gobierno de Gran Bretaña continúa presentando a sus fuerzas nucleares como su primera contribución a la OTAN y encuentra dificultades para hacer creer que también están al servicio de la UE. Al igual que Francia, se encuentra ante una crisis de identidad, si bien ésta hizo siempre constar, con rotundidad, que su fuerza nuclear era símbolo de su independencia y soberanía nacional. Y ante la pregunta de Mitterrand de que si las dos únicas potencias nucleares europeas podrían formular una doctrina común de empleo nuclear, en el Reino Unido, si bien se reafirma OTAN-céntrico, aparecen partidarios de que ambas fuerzas estén al servicio de la Unión, en parte, con la idea no manifestada, de enfrentarse así a una mayor cooperación germano-francesa dentro de la Unión.

Esto sin olvidar el riesgo que el flirteo con París podría tener en sus relaciones con Washington, con quien mantiene tradicionales relaciones nucleares, tácticas y técnicas. En resumidas cuentas, Londres claramente ha hecho saber que no prestará su colaboración a la formulación de una PESC euro-nuclear, y sólo lo haría como algo que contribuyera al fortalecimiento del pilar europeo, como claramente lo expuso Malcom Rifkind, en su reciente discurso en París, de septiembre de 1992, diciendo que su país se oponía a cualquier forma de disuasión europea mientras exista la Alianza Atlántica y que para ello Francia tendría que dejar de reafirmar que su fuerza nuclear era, fundamentalmente, expresión de su soberanía nacional.

Pero, sin embargo, ni Alemania ni Italia están dispuestas a reconocerlo así, demostrando la primera escaso interés en reconocer la protección que pudiera conferirle el paraguas nuclear franco-británico, aunque sí lo admiten de Estados Unidos, pues en aquel ven un intento de hacerse con una dirección dentro de la UE fundamentada en la solidez de sus fuerzas nucleares. Va a resultar difícil pues vender a los alemanes esta forma de disuasión de sus dos asociados euro-nucleares.

## **Generalidades**

### *Rudimentos sobre la elaboración de ingenios nucleares*

Lo primero que necesita cualquier país que quiera fabricar un arma nuclear es disponer de cantidades suficientes de material explosivo nuclear, pudiendo servir el plutonio lo mismo que el uranio enriquecido.

El uranio natural contiene un 0,7% del isótopo U-235, estando el restante 99,3% formado por el isótopo U-238, en cuyo estado no tiene utilidad para la fabricación de una bomba nuclear de fisión. Por ello, para su empleo en un ingenio nuclear de fisión hay que aumentar considerablemente la proporción de U-235 hasta llegar al 90 ó 95% del mismo.

Así pues, el uranio altamente enriquecido es uranio que contiene, aproximadamente, entre el 90 y el 95% del isótopo fisible U-235. La tecnología de ese enriquecimiento isotópico del uranio está fundada en la diferencia de masa entre el U-238 y el U-235, que requiriendo el empleo de sofisticados medios e instalaciones pocos países poseen.

El otro material nuclear explosivo, el plutonio, se puede producir quemando uranio en una reacción en cadena controlada en un reactor de producción, cuyo material resultante, que sí puede utilizarse en armas nucleares, contiene un bajo contenido de ciertos isótopos útiles del plutonio. Alternativamente, el plutonio se puede obtener de las barras de combustible irradiado, no totalmente gastado, de los reactores comerciales electro-nucleares, donde se va formando paulatina y automáticamente como producto derivado, al generarse electricidad por medio de la fisión nuclear.

Este material, aunque con una diferente composición de isótopos, puede emplearse para provocar una explosión nuclear. De todas formas, su empleo introduce complicaciones en el diseño y fabricación de un arma suficientemente potente, que no son fáciles de solventar. Además, la potencia desarrollada es, generalmente, baja.

Con cualquier clase de plutonio es además necesario disponer de una instalación de reprocesamiento para la separación de este elemento de los productos de la fisión y del uranio residual que se encuentra en el combustible utilizado en el reactor.

Así pues, el plutonio apto para usos militares es el isótopo Pu-239, que se produce en el interior de todo reactor nuclear, como consecuencia de las reacciones provocadas por el bombardeo de neutrones sobre el U-238, que constituye el combustible que alimenta el reactor. Sin embargo, el bombardeo continuado, si bien controlado, puede dar lugar a la producción del isótopo Pu-240, que no tiene utilidad para usos militares.

El Pu-239 que se conserva en el combustible nuclear ya consumido es necesario extraerlo mediante una operación llamada de «reprocesamiento», en instalaciones adecuadas.

El isótopo Pu-239 se produce por la captura de neutrones en el U-238, seguida de dos decaimientos radiactivos. El plutonio utilizado en el armamento militar contiene más del 93% de Pu-239 y es producido en periodos relativamente cortos de irradiación.

### *Producción y existencias de plutonio en el Mundo*

Quedó bien sentado que el principal obstáculo para la construcción de un ingenio nuclear era la necesidad de disponer de las materias primas necesarias más bien que la falta de tecnología sobre el diseño de un ingenio nuclear, por lo demás bien divulgada. Conclusión: que cualquier nación que disponga de la base tecnológica puede producir ingenios nucleares, siendo el único obstáculo a vencer la posesión de los materiales necesarios y la decisión política de construir las armas en cuestión.

Por ello, una razón por lo que la proliferación puede verse acelerada es la gran cantidad del aumento de las disponibilidades de plutonio, del cual se habían producido ya 219 toneladas en los reactores comerciales nucleares del mundo no comunista, en el año 1992. Esta cantidad de la cual el 20% puede haber sido reprocesada (44 toneladas) puede utilizarse en la fabricación de ingenios nucleares, lo que daría posibilidades para la producción de unas 30.000 armas nucleares, si tomamos como unidad de referencia que un ingenio como el lanzado sobre Nagasaki necesita solamente 6,5 kg de plutonio.

Téngase en cuenta que después que un reactor ha consumido la mayor parte del U-235 fisiónable, el combustible gastado aún contiene cantidades

significativas de los isótopos nuevamente originados, entre ellos el Pu-239, creado del fértil U-238. Su extracción permite su reciclado como elemento complementario del combustible del reactor. El reprocesado no es más que una tecnología de enriquecimiento, pues el Pu-239 es un isótopo fisiónable utilizable para la construcción de ingenios nucleares. Desgraciadamente, a desemejanza del enriquecimiento, la tecnología del reprocesado parece accesible a una buena parte de naciones.

Muchas cuestiones hay planteadas sobre el reprocesado, entre las cuales se encuentra la de no efectuarlo llegando hasta la total extracción del plutonio, y entre medias la acumulación en lugares adecuados hasta llegar a una decisión definitiva. Y téngase en cuenta que las precauciones deben llegar al máximo, pues los 24.000 años de vida media del plutonio requiere su aislamiento ambiental durante numerosos años.

Si bien en los casos de los reactores de agua ligera el reprocesado permite la opción de verificarlo o no, en los reactores rápidos no existe tal opción, pues produce más combustible del que utiliza, estando alimentado por una mezcla de Pu-239 y de U-238, en la cual el U-238 se convierte en una mayor cantidad de Pu-239 de la que se consume de aquél.

No hay que olvidar que el uranio utilizado en un reactor nuclear tiene que enriquecerse hasta un 2% o un 4%, sin que así sea utilizable en un ingenio nuclear, en el que el isótopo U-235 debe estar presente en un 20% como mínimo, enriquecido al 90%. Por supuesto, se puede emplear la misma tecnología para el enriquecimiento hasta el 4% que para el 90%, y son muchos los países que están proyectando el montaje de tales instalaciones.

Se está produciendo una alarma mundial ante las enormes existencias de que se dispondrá, tanto de plutonio como de uranio altamente enriquecido, después del desmantelamiento de los arsenales nucleares ruso y norteamericano, aparte de las que se formarán en Europa Occidental y Japón si se ponen en práctica sus planes de reprocesamiento del combustible quemado en los reactores comerciales, de cuya fuente se espera obtener unas 200 toneladas de plutonio al finalizar el siglo xx.

En Europa Occidental sólo existen actualmente en funcionamiento las instalaciones de La Hague (Francia) y Sellafield (Gran Bretaña) que, aprovechando la salida norteamericana de este mercado monopolizan, junto con Japón —que ahora manda la mayor parte de su combustible quemado a los centros antes citados— el sector mundial del reprocesamiento, pro-

**Cuadro 1.**—Previsiones de obtención de plutonio por separación del contenido en el combustible quemado de origen japonés, en toneladas.

Instalaciones	Años		TOTAL
	1991-2000	2001-2010	
Tokai-mura (Japón)	5	1	6
Rokkasho-mura (Japón)	—	50	50
La Hague (Francia)	16	—	16
Sellafield (Reino Unido)	14	4	18
<i>TOTALES</i>	35	55	90

Fuente: Instituto Internacional de Investigación sobre la Paz de Estocolmo.

yectando ampliar más aún este dominio, compartido con Japón. En Francia, con la construcción de la planta UP, que ya empezó sus trabajos muy recientemente, y la UP-80 igualmente de reciente inicio de sus trabajos; en Gran Bretaña con la Thorp, que lo ha hecho a fines de 1992; y en Japón con la fábrica Rokkasho-mura, recién iniciados sus trabajos de construcción, cuadro 1.

Ante este sombrío panorama, las naciones no ocultan su preocupación, llegándose a efectuar diversas propuestas para limitar y controlar la producción de plutonio en las instalaciones existentes de reprocesamiento, con el cierre de algunas de ellas.

#### *Firmantes del TNP, fechas y obligaciones*

De los países de los cuales se trata en estas líneas, todos ellos han depositado sus instrumentos de ratificación o adhesión al TNP en diferentes fechas, por lo que están obligados al cumplimiento de sus cláusulas. Estas fechas han sido las expresadas en el cuadro 2.

**Cuadro 2.**—Países firmantes del TNP.

País	Fecha de la firma	Fecha de la firma de ratificación	Fecha de la firma de adhesión
Turquía	28 de enero de 1969	17 de mayo de 1980	
Portugal			15 de diciembre de 1977
Italia	28 de enero de 1969	2 de junio de 1975	
Grecia	1 de julio de 1968	11 de marzo de 1970	
Austria	1 de julio de 1968	27 de julio de 1969	
España			5 de noviembre de 1987

Del texto del mencionado documento, del cual se deduce la calificación de los países citados como «Estados no poseedores de armas nucleares» (artículo IX), ya que antes del 1 de enero de 1967 no habían fabricado ni hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo, nacen una serie de obligaciones de las cuales destacan las contenidas en el artículo II que les prohíbe:

«Recibir, fabricar o adquirir de otra manera armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos.»

Y en el artículo III que les impone:

«La aceptación de salvaguardias estipuladas en un acuerdo que ha de negociarse y concertarse con el OIEA.»

Aunque en el artículo IV se les reconoce el derecho de:

«Desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación.»

En resumidas cuentas: que no reconoce a un «Estado no poseedor de armas nucleares», en ningún caso ni circunstancia, ni en ningún momento futuro, pasar a la situación de Estado poseedor de armas nucleares. Esto, aplicable exclusivamente a los países adheridos al Tratado. Afecta pues tanto a Turquía, Portugal, Italia y Grecia como a Austria y España.

## **Situación particular en cada país**

### *Turquía, Portugal, Italia, Grecia, Austria y España*

De los seis países que se consideran en este trabajo, solamente España cuenta con un programa de desarrollo nuclear civil; Italia renunció a todo programa electronuclear en referéndum de noviembre de 1987, si bien ha decidido la creación de un grupo de trabajo para reexaminar las opciones nucleares que, a largo plazo, pueden convenir al país; y Austria también rechazó la construcción de centrales nucleares en consulta popular de noviembre de 1978. En los países restantes no existe, por ahora, ni en proyecto, la construcción de instalaciones semejantes.

### *España*

#### **PROGRAMA NUCLEAR CIVIL**

#### **CONSIDERACIONES GENERALES**

- a) El conjunto de centrales nucleares que en la actualidad se encuentran en fase de explotación cierre o moratoria corresponden a tres genera-

ciones diferenciadas dentro del programa nuclear civil, como se expone a continuación:

- Primera generación. Centrales nucleares proyectadas en la década de los años sesenta, cuya construcción quedó concluida a finales de la misma década o comienzos de la siguiente. Corresponden a esta generación las centrales nucleares José Cabrera, que inició su explotación en 1968; Santa María de Garoña que lo hizo en 1971; y Vandellós I, que la inició en 1972 (actualmente parada definitivamente).
- Segunda generación. Centrales proyectadas a comienzos de la década de los años setenta, cuya construcción se inició en la misma época con el objetivo de entrar en explotación a finales de dicha década. Los retrasos en el proceso de construcción hicieron que la primera de ellas (Almaraz I) no iniciara su explotación comercial hasta 1981, y la última (Cofrentes) hasta 1984. A esta generación corresponden las centrales de Almaraz I y II, Ascó I y II, Cofrentes y Lemóniz I y II (en moratoria).
- Tercera generación. Son centrales cuya construcción fue autorizada con posterioridad a la aprobación del Plan Energético Nacional (PEN), en julio de 1979. Proyectadas a finales de la década de los años setenta, su construcción se inició a partir de 1979. Su puesta en explotación comenzó a finales de 1987 (Vandellós II) y mediados de 1988 (Trillo I). La central de Valdecaballeros I y II se encuentra en moratoria, cuadro 3, p. 114.

b) Las centrales de la primera generación, con más de 20 años en explotación comercial, se proyectaron y construyeron con los criterios impuestos por la normativa vigente en los años de su diseño. Por otra parte, el desarrollo de la tecnología ha hecho posible la introducción de sucesivas mejoras y modificaciones, poniéndolas al día y mejorando las condiciones de seguridad, siguiendo un proceso de evaluación y revisión permanentes que aún continúa.

- La central nuclear José Cabrera, que lleva 26 años de explotación comercial fue la primera que, en España, inició su funcionamiento. La primera fase de incorporación de mejoras se ejecutó empezando en octubre de 1982, durando hasta diciembre de 1983. Su segunda fase empezó en enero de 1985, para concluir en octubre de 1985. Con las modificaciones y mejoras introducidas, la central se encuentra con niveles de seguridad semejantes a los de las centrales que entraron en explotación en fecha posterior y, por tanto, de tecnología más actualizada.

**Cuadro 3. —Centrales nucleares en España, año 1994.**

Central	Empresas participantes	Potencia eléctrica (Mw)	Tipo de reacto	Estado actual
José Cabrera (Guadalajara)	110% Unión Eléctrica Fenosa	160	PWR (Westinghouse)	En explotación, desde febrero de 1969.
Santa María de Garoña (Burgos)	50% Iberduero y 50% Electra de Viesgo	460	BWR (General Eléctric)	En explotación, desde mayo de 1971.
Vandellós I (Tarragona)	25% EDF, 28% Fecsa, 23% Hidro-eléctrica de Cataluña y 23% Enher-Endesa	480	GRC (Grafito-Gas)	En explotación, desde junio de 1972. Clausurado el 31 de julio de 1989.
Almaraz I y II	36% Hidroeléctrica Española, 36% Compañía Sevillana de Electricidad, 11,3% Unión Eléctrica Fenosa y 16,7% Iberduero	930	PWR (Westinghouse)	En explotación, desde mayo de 1981 (G-I) y desde octubre de 1983 (G-II).
Ascó I (Tarragona)	60% Fecsa y 40% Enher-Endesa	930	PWR (Westinghouse)	En explotación, desde septiembre de 1983.
Ascó II (Tarragona)	45% Fecsa, 40% Enher-Endesa y 15% Hidroeléctrica de Cataluña	930	PWR (Westinghouse)	En explotación, desde noviembre de 1985.
Cofrentes (Valencia)	100% Hidroeléctrica Española	990	BWR (General Eléctric)	En explotación, desde noviembre de 1984.
Trillo I	46,5% Unión Eléctrica Fenosa, 46,5% Iberduero y 7% Hidrocarbúrico	1.066	PWR (KWU)	En explotación, desde 1988
Vandellós II (Tarragona)	72% Endesa y 28% Hidroeléctrica Española	1.004	PWR (Westinghouse)	En explotación, desde diciembre de 1987.
Lemóniz I y II (Vizcaya)	100% Iberduero	930	PWR (Westinghouse)	En explotación, desde marzo de 1982.
Valdecaballeros I y II	50% Compañía Sevillana de Electricidad y 50% Hidroeléctrica Española	975	BWR (General Eléctric)	Obras paralizadas por el PEN-83
Trillo II	80% Endesa y 20% Unión Eléctrica Fenosa	1.050	PWR (KWU)	Obras paralizadas por el PEN-83.

Fuente: Unesa.

- La central de Santa María de Garoña, con 23 años de explotación comercial, también fue sometida a un proceso de modernización. Su primera fase se efectuó en los cuatro últimos meses de 1983, finalizando en enero de 1984. La segunda fase fue desde junio de 1983 hasta enero de 1986. Entre las incidencias más importantes sufridas se encuentra la sustitución del combustible utilizado por presentar defectos que daban lugar a la liberación de radiactividad. Esta sustitución unida a la modificación y mejora del sistema de tratamiento de residuos gaseosos y líquidos, dio lugar a una reducción muy acusada de los efluentes radiactivos de dicha central.
- La central de Vandellós II estuvo explotándose comercialmente durante 18 años, obteniendo el permiso de explotación definitivo en abril de 1972, cerrándose en julio del año 1990. La incidencia más notable fue el incendio en el grupo turbo-alternador número 2, de octubre de 1989. Como consecuencia del mismo, se decidió cerrar definitivamente la central después de valorar las modificaciones necesarias para cumplir los requisitos de seguridad contenidos en el informe del Consejo de Seguridad Nuclear, dado que éstas modificaciones exigían una inversión que, teniendo en cuenta el criterio de minimización de coste para el sistema eléctrico español, hacía justificable su paralización desde el punto de vista económico.

c) Las centrales nucleares de la segunda generación han sido proyectadas y construidas de acuerdo con la reglamentación ya promulgada en nuestro país, con las guías y normas propuestas por los organismos internacionales a los que España pertenece, así como, en efecto de las anteriores, con la normativa del país de origen de las centrales instaladas. (Estados Unidos para todas las correspondientes a esta generación).

- La central de Almaraz cuenta con dos unidades: la I se acopló a la red en mayo de 1981. Durante el periodo de pruebas, con unas 1.500 horas de funcionamiento, se detectó, en la central nuclear de Ringhals (Suecia), el problema del desgaste de los tubos de los generadores de vapor. Este hecho obligó a la parada de la central y, posteriormente al funcionamiento de dicha unidad a potencia reducida (50%) y durante periodos alternativos, para volver, después de solucionado el problema, a su operación al 100%, en agosto del año 1983. La unidad II, acoplada a la red en octubre de 1983, introdujo las modificaciones relativas al desgaste de los

tubos generadores de vapor, antes de acoplarla a la red. Entre las incidencias cabe destacar los asentamientos diferenciales en los edificios del combustible de ambas unidades, originados por problemas geotécnicos del relleno subyacente. Como consecuencia de estos asentamientos diferenciales se produjeron inclinaciones de los citados edificios.

- La central nuclear de Ascó cuenta con dos unidades. La unidad I se acopló a la red en agosto de 1983, después de un notable retraso en las obras, y la unidad II lo hizo en octubre de 1985. Entre las incidencias destacan los tres incendios producidos, entre marzo de 1978 y junio de 1979, en el almacén de la obra, en la torre de refrigeración de emergencia y en el edificio de los generadores diesel. Como consecuencia se llevó a cabo una mejoría global del sistema de protección contra incendios.
- La central de Cofrentes dispone de una unidad y lleva diez años de explotación comercial. Son de destacar las lluvias caídas sobre la zona desde la tarde del 19 de octubre de 1982 a la madrugada del día 21. Parte de este agua llegó a penetrar por las aberturas provisionales de construcción afectando a determinados componentes, que fue preciso revisar, para acondicionar nuevamente a su situación primitiva. Sin embargo, la altura general de las aguas del río Júcar, aunque llegó a aumentar 11 metros sobre su nivel normal, quedó a 35 metros por debajo de la base de los edificios que contenían sistemas de seguridad.

d) Las centrales nucleares de Vandellós II y Trillo corresponden a esta tercera generación.

- La de Trillo es la única de tecnología alemana que existe en España. Su unidad I lleva siete años de explotación comercial y la unidad II fue paralizada por el PEN de 1983, no habiéndose iniciado su construcción. En su explotación no se han registrado incidencias especialmente destacables, cuadro 4, p. 117.

#### *CICLO DE COMBUSTIBLE*

Se denomina «ciclo de combustible nuclear» al conjunto de operaciones necesarias para la fabricación del combustible destinado a las centrales nucleares así como al tratamiento del combustible gastado producido por la operación de las mismas.

**Cuadro 4.** — Producción de las centrales nucleares españolas.

Centrales	Potencia eléctrica (Mw)	Producción en el año 1992 (Mw/h)	Factor de carga (porcentaje)	Producción desde inicio de explotación (Gw/h)
Almaraz I	930	6.656.800	81,49	65.744
Almaraz II	930	7.171.710	87,80	62.268
Ascó I	930	7.118.050	87,13	56.376
Ascó II	930	7.325.520	89,67	47.797
Santa María de Garoña	460	2.806.220	69,45	58.352
Trillo	1.066	8.471.372	90,47	33.021
Vandellós II	992	7.020.182	79,60	33.803
Zorita	160	1.178.240	83,83	23.614
Cofrentes	995	8.027.900	91,85	58.189
<i>TOTAL</i>	<i>7.393</i>	<i>55.778.994</i>	—	<i>439.164</i>
Vandellós (Clausurada)	497	—	—	55.853

Fuente: Nucleonics Week.

En el caso del uranio, el ciclo incluye la minería, la producción de concentrados de uranio, el enriquecimiento (si procede), la fabricación de los elementos combustibles, su empleo en el reactor y la reelaboración de los combustibles irradiados para recuperar el uranio remanente y el plutonio producido, separando ambos de los residuos radiactivos de alta actividad que hay que evacuar definitivamente.

— Minería y producción de concentrados:

España, con unas reservas de uranio evaluadas en unas 400.000 toneladas de U-308, representa el segundo país europeo en importancia, detrás de Francia. Esta cantidad es suficiente para garantizar el funcionamiento de 300 centrales nucleares de 1.000 Mw<sub>e</sub> durante un año, es decir, abastecer el actual parque español durante más de 40 años. La minería del uranio en España fue desarrollada, inicialmente por la Junta de Energía Nuclear (JEN) desde 1949 y, posteriormente, por la empresa Enusa, desde 1974. En un principio, la JEN explotó los yacimientos radiactivos de Monesterio (Badajoz). En 1954 inició la explotación de los yacimientos del sector de Andújar, que sirvieron de material de alimentación a la primera planta de producción de concentrados de España que fue la fábrica General Hernández Pidal (Andújar) que se puso en marcha en 1954, con una capacidad media anual de 60 toneladas de U-308 al año, cerrándose en 1981, después de producir 1.200 toneladas de U-308.

Enusa puso en operación, en 1975, en Ciudad Rodrigo (Salamanca) la denominada «planta elefante», diseñada por la JEN, con una capacidad inicial y anual de 130 toneladas. de U-308. Posteriormente, se elevó hasta 210 toneladas, de U-308, figura 1 y cuadro 5.

En 1982 se puso en operación otra pequeña planta en Don Benito (Badajoz), «planta lobo G», con una capacidad anual de 50 toneladas. de U-308.

La empresa Enusa ha producido, en el año 1994, 301 toneladas. de óxido de uranio en forma de concentrados, lo que representa, aproximadamente, el 20% de las necesidades españolas de uranio natural, obteniéndose el resto mediante adquisiciones en el exterior.

**Cuadro 5.—Fábrica de Juzbado.**

Puesta en marcha: Año 1985.

Producto a fabricar: Pastillas de UO<sub>2</sub>, barras de combustible y montaje final.

Líneas de fabricación: Dos dedicadas a combustible PWR (licencia Westinghouse).

Una dedicada a combustible BWR (licencia General Electric).

Una dedicada a gadolinio (en pruebas).

Capacidad de producción: 250 toneladas U/a.

*Producción acumulada de elementos combustibles PWR, en número de elementos.*

	Año				
	1990	1991	1992	1993	1994
17 x 17 (3,6 m)	1.143	1.365	1.567	1.804	2.028
17 x 17 (4,2 m)	—	—	4	48	80
14 x 14	47	62	78	98	98
15 x 15	—	—	—	4	4
<i>TOTAL</i>	<i>1.190</i>	<i>1.427</i>	<i>1.649</i>	<i>1.954</i>	<i>2.210</i>

*Producción acumulada de elementos combustibles BWR, en número de elementos.*

	Año				
	1990	1991	1992	1993	1994
8 x 8	1.254	1.593	1.594	1.594	1.594
9 x 9	—	4	137	320	500
10 x 10	—	—	—	—	8
<i>TOTAL</i>	<i>1.254</i>	<i>1.597</i>	<i>1.731</i>	<i>1.914</i>	<i>2.102</i>

Fuente: Enusa.

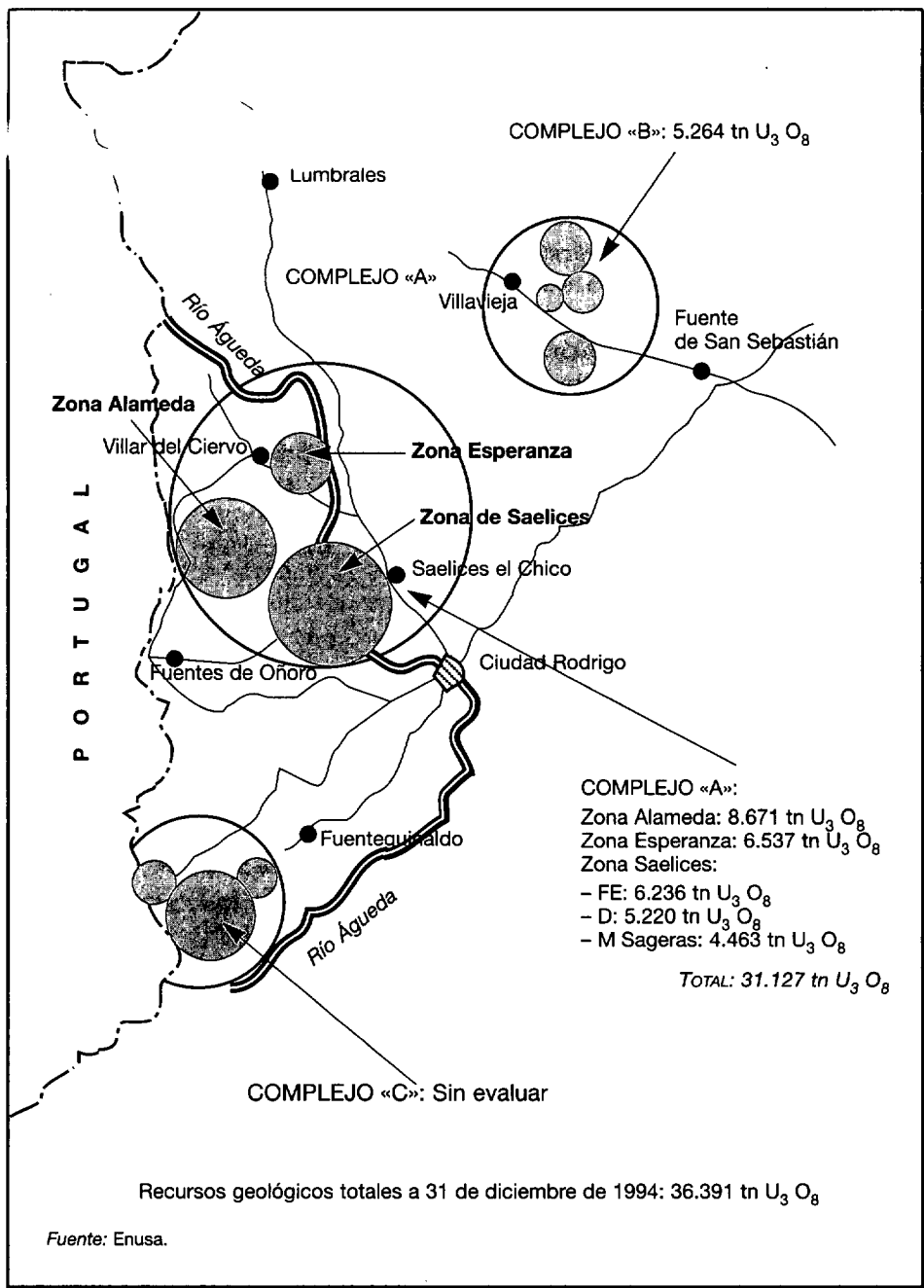


Figura 1.—Situación de los principales yacimientos de uranio de Salamanca.

— Enriquecimiento y fabricación de elementos combustibles:

La mayor parte de los reactores nucleares emplean uranio enriquecido y dado que la separación molecular en estado sólido resulta imposible, es necesario convertir uranio en hexafluoruro de uranio gaseoso para poderlo enriquecer. Los principales métodos de enriquecimiento son:

1. Difusión gaseosa, que es el más empleado actualmente a nivel industrial.
2. Centrifugación.

Los principales países que realizan este proceso para consumo propio o el de otros países son: Estados Unidos, la antigua Unión Soviética y Francia. España participa en una planta de enriquecimiento en este último país, denominada EURODIF.

Una vez enriquecido el uranio es necesario fabricar los elementos combustibles que se introducen en el núcleo del reactor, lo que depende del tipo de reactor para el que se destinen. Para los reactores de agua, que emplean uranio enriquecido, el primer paso es el de transformar el hexafluoruro de uranio en un nuevo producto que es el óxido de uranio ( $UO_2$ ), mediante proceso químico. A continuación habrá que realizar otras operaciones, según se vayan a emplear los elementos en un Reactor de Agua a Presión (PWR) o de Ebullición (BWR), figura 2.

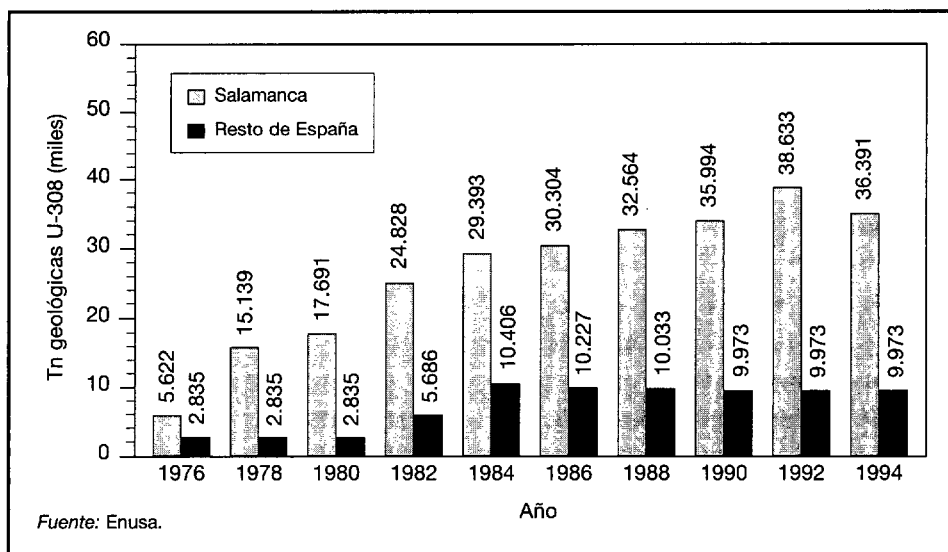


Figura 2.—Evolución de los recursos nacionales de uranio.

El primer país productor de servicios de diseño y fabricación de elementos combustibles es Estados Unidos, con una capacidad de 4.000 toneladas. de uranio, seguido del Reino Unido con 1.500 toneladas. España, desde la puesta en marcha de la fábrica Enus, en Juzbado (Salamanca), en 1985, puede satisfacer todas las necesidades de sus centrales nucleares con su propia producción. Recientemente, en junio de 1995, ha construido una nueva línea de fabricación para complementar a las dos anteriormente existentes, cuadro 6.

— Los residuos radiactivos:

Los residuos radiactivos se pueden situar dentro del grupo de los residuos industriales, señalando dos diferencias peculiares: la primera es que los residuos radiactivos se consideran nocivos por la radiación que emiten los isótopos radiactivos que contienen. Esta radiación decae con el tiempo, por lo que su peligrosidad va disminuyendo hasta llegar a ser, prácticamente, inofensivos, al contrario de lo que ocurre con otros residuos industriales, que permanecen inalterables con el tiempo. La segunda está en que el tratamiento y evacuación de los residuos radiactivos se ha realizado desde el momento mismo en que empezaron a producirse.

La Agencia de Energía Nuclear de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) da la siguiente definición para los residuos radiactivos:

**Cuadro 6.** — *Combustible de Enusa en Europa.*

<i>Centrales</i>	<i>PWR</i>	<i>BWR</i>
<i>Españolas</i>		
Almaraz I y II	•	
Ascó I y II	•	
Vandellós II	•	
José Cabrera	•	
Cofrentes		•
Santa María de Garoña		•
<i>Extranjeras</i>		
Leibstadt (Suiza)		•
Belleville (EDF-Francia)	•	
Doel (Tractebel-Bélgica)	•	
Ringhals (Vattenfall-Suecia)	•	
Forsmark (Vattenfall-Suecia)		•
Kruemmel (Hew-Alemania)		•

NOTA: El combustible para la central de Trillo viene directamente de Alemania.

«Toda sustancia para la cual no está previsto ninguna utilización y que contiene radionucleidos en concentración superior a la que las autoridades competentes consideran admisibles en materiales que se van a manejar sin control.»

Por su estado físico los residuos pueden ser sólidos, líquidos o gaseosos. Y por su contenido radiactivo se clasifican en tres categorías: de baja, media y alta radiactividad.

Los residuos de alta radiactividad son los elementos combustibles gastados que se descargan de los reactores nucleares y en los que está contenida más del 99,5% de la radiactividad generada en la fisión nuclear.

Los residuos de baja y media radiactividad contienen sólo productos de fisión, por lo que lo normal es que su radiactividad decaiga a niveles de inocuidad en pocos decenios. Excepcionalmente, cuando el contenido en C-137 y E-90 es alto, este tiempo se puede alargar a 200 años.

Por el contrario, los residuos de alta radiactividad y los transuránicos emisores de alfa de vida larga, necesitan más tiempo para llegar a la inocuidad, y son los que plantean los problemas más serios en la gestión de los residuos radiactivos, ya que hacen falta como mínimo 1.000 años para que su radiactividad decaiga a niveles de toxicidad tolerables, permitidos por las leyes, cuadro 7.

**Cuadro 7.**—*Cantidades totales estimadas de residuos radiactivos a gestionar en España.*

<i>Residuos</i>	<i>30 años</i>	<i>40 años</i>
<i>Baja y media actividad (metros cúbicos)</i>		
Fabricación de elementos combustibles	1.400	1.800
Operación de centrales nucleares	43.100	53.800
Reproceso central general Vandellós I	3.000	3.000
Instalaciones almacenes de combinados gastados	400	500
Actividades investigación y aplicación radionucleidos	6.400	7.000
Desmantelamientos de instalaciones:		
– Centrales nucleares	137.000	137.000
– Planta de encapsulados y fabricación elementos de combustibles	400	500
	<i>TOTAL</i>	<i>191.700 203.600</i>
<i>Alta actividad (metros cúbicos)</i>		
Combustibles gastados en reactores, formados por:		
– 8.640 (11.502) elementos, de los PWR	7.080	9.420
– 6.471 (8.364) elementos, de los BWR	1.770	2.280
Vetrificados Vandellós I	170	170
	<i>TOTAL</i>	<i>9.020 11.870</i>

NOTA: Las cifras entre paréntesis se refieren a la hipótesis de 40 años.

Fuente: Ministerio de Industria y Energía (IV Plan General de Residuos Radiactivos, diciembre de 1994).

El objetivo final de la gestión de los residuos radiactivos consiste en su inmovilización y aislamiento del entorno humano, por un periodo de tiempo y en condiciones tales que cualquier liberación de los radionucleidos contenidos en los mismos no suponga un riesgo radiológico indebido para las personas ni para el medio ambiente. Por otra parte, esta gestión debe garantizar que las cargas de todo tipo para las generaciones futuras sean mínimas. La consecución de este objetivo final se basa en la interposición de una serie de barreras, naturales y artificiales, entre los residuos y el hombre que impidan o retarden la llegada de los radionucleidos al medio ambiente, hasta que hayan perdido su actividad.

Puesto que los sólidos tienen menor movilidad que los líquidos, la primera barrera o «barrera química» se constituye inmovilizando el residuo en una matriz sólida, estable y duradera; esta operación se denomina «acondicionamiento». Las matrices más ampliamente utilizadas en el Mundo para los residuos de baja y media actividad son el cemento, el asfalto y los polímeros, mientras que para los residuos de alta actividad la opción del vidrio es considerada, internacionalmente, la más adecuada para las inmovilizaciones de las soluciones procedentes del reproceso del combustible gastado, no siendo preciso ningún reacondicionamiento específico para el propio combustible gastado como residuo debido a las características ventajosas en cuanto al comportamiento a largo plazo de las partículas cerámicas de combustible.

La segunda barrera o «barrera física» es el contenedor donde se confinan los residuos inmovilizados con el fin de evitar su contacto con los agentes exteriores y su posible dispersión. El diseño de los contenedores se hace de acuerdo con el tipo de residuo, utilizándose, generalmente, bidones metálicos normalizados para los de baja y media actividad y recipientes metálicos especiales construidos con metales de gran resistencia a la corrosión cerrándose el conjunto por soldadura, para los residuos de alta actividad.

La tercera barrera o «barrera de ingeniería» la constituye la instalación en la que se colocan los residuos. Su diseño incluye estructuras, blindajes y sistemas concebidos para el mejor logro del objetivo propuesto y en función de la categoría de residuos a almacenar.

La cuarta barrera o «barrera geológica» la constituye el medio de la corteza terrestre en el que se sitúan los residuos. Su misión es detener o retardar el acceso de los radionucleidos al hombre en el caso de que se superasen las tres barreras anteriores, cuadro 8, p. 124.

**Cuadro 8.** — Residuos radiactivos almacenados, 31 de diciembre de 1993.

Instalaciones	Tipo de residuos			
	Residuos de baja y media actividad acondicionados		Combustible gastado	
	Metros cúbicos	Grado de ocupación (porcentaje)	Tn U	Grado de ocupación (porcentaje)
José Cabrera	2.740	94	41	65
Santa María de Garoña	1.769	99	176	74
Almaraz I	3.071	56	233	31
Almaraz II			194	26
Ascó I	1.572	81	186	32
Ascó II			151	26
Cofrentes	3.703	84	256	56
Vandellós II	347	13	102	58
Trillo	538	23	118	61
Juzbado (Salamanca)	328	30	—	—
El Cabril	5.970	2	—	—
<i>TOTAL</i>	<i>20.078</i>		<i>1.457</i>	<i>—</i>

Fuente: Ministerio de Industria y Energía (IV Plan General de Residuos Radiactivos, diciembre de 1994).

## PROGRAMA NUCLEAR MILITAR

### a) Construcción de armas nucleares:

Se puede afirmar que nunca existió en las máximas autoridades del Estado español la voluntad política de fabricar armas nucleares.

La creación de EPALE, organismo semisecreto que inició su andadura en 1948 y se transformó en 1951, en la JEN, coincide con el comienzo de las actividades españolas en el campo de la energía nuclear, alentadas por las autoridades de la época, convencidas de que no podíamos quedar al margen de los desarrollos tecnológicos que en este campo pudieran lograrse.

Se consiguen ayudas del exterior, especialmente en formación de personal. Así se envía científicos españoles a instalaciones de Italia, Francia y Estados Unidos y, al mismo tiempo, se reciben en nuestro país visitas de científicos extranjeros que pronuncian conferencias, dan cursos e incluso permanecen entre nosotros algún tiempo.

Se descubren yacimientos de uranio, se desarrolla su tratamiento y purificación, iniciándose los trabajos de investigación para producir grafito nuclear y agua pesada, avanzándose en el campo de la física

nuclear con objeto de proyectar y construir, con diseño propio, un reactor nuclear de uranio natural como combustible con fines de investigación.

En agosto de 1955, visita las instalaciones del Centro Nacional de Energía Nuclear, de la Moncloa, una representación del Comité Conjunto para Energía Atómica del Congreso de Estados Unidos, que emitió un informe, presentado al pleno de dicho Comité en el que se clasificaba a España en sexto lugar mundial en cuanto a desarrollo nuclear, superada únicamente, en aquellos momentos, por Estados Unidos, la Unión Soviética, Reino Unido, Francia y Canadá.

En 1958, se pone en marcha un reactor de investigación de uranio enriquecido, cuyos componentes fundamentales y combustible, se adquieren a Estados Unidos.

En la segunda mitad de la década de los años sesenta, se alcanza una situación tecnológica bastante avanzada, que permite considerar la posibilidad de realizar algún tipo de estudios específicos que nos pusieran en el camino, si así se decidía, de llegar a la fabricación de un arma atómica.

En lo que respecta al ciclo de combustible, se habían descubierto yacimientos de uranio con reservas relativamente importantes; desde 1959, se encontraba en explotación la fábrica de uranio de Andújar; y se conocía la tecnología de producción de U-02 sintetizado, de uranio metálico, de la fabricación de elementos combustibles de uranio enriquecido para reactores de investigación, así como de elementos combustibles de uranio natural metálico para un posible reactor plutonígeno. Finalmente, en 1967, se puso en marcha una pequeña planta de tratamiento de combustibles irradiados que produjo, en 1969, los primeros gramos de plutonio, con tecnología netamente española y, por tanto, no sometida, en principio a salvaguardias e inspecciones.

En la parte correspondiente a reactores de investigación, se contaba con la experiencia de varios años de explotación del reactor *Jen-I*, se habían proyectado y construido el reactor *Jen-II* y los reactores *Argos* y *Arbis*, tipo *Argonaut*, con destino a las escuelas técnicas superiores de ingenieros industriales de Barcelona y Bilbao, y se había proyectado y construido también el reactor rápido *Coral*. En estas fechas son también conocidos los diseños básicos de las armas nucleares de forma que se puso claramente de manifiesto que la tecnología española está en condiciones de llevar a cabo un programa de fabricación de un arma nuclear, perfeccionando y desarrollando técnicas específicas.

En el año 1964, se realiza en nuestro país el primer informe sobre el diseño inicial de una bomba de fisión nuclear, empleando los isótopos de plutonio, al que siguen otros estudios y escasas actividades experimentales, aunque España nunca tomará la decisión de realizar un programa concreto ni destinara unos fondos financieros para un programa similar.

En los primeros tiempos fueron varios los tipos de bombas que se diseñaron, si bien a partir de la segunda parte de la década de los años sesenta es cuando el tipo de bomba de fisión que podría considerarse como modelo estaba constituido por una esponja esférica de material fisionable (U-235 o P-239), rodeada por una capa de explosivo químico y por un material reflector de neutrones y provisto de una fuente de neutrones. El proceso de explosión es el siguiente: la implosión del explosivo químico, mediante la iniciación sincronizada por una serie de detonadores repartidos en su superficie, produce una onda de choque esférica que va comprimiendo la esponja de material fisionable. Cuando se alcanza la densidad máxima de 19 kg/l la esfera es supercrítica; en este momento se inyectan los neutrones de la fuente y se inicia la cadena. Iniciada la explosión nuclear su duración es del orden de uno-dos microsegundos, produciéndose el 99% de la liberación de energía en los 0,1-0,15 últimos microsegundos. La energía liberada corresponde a 20 kt por cada kg de material fisionado, figura 3.

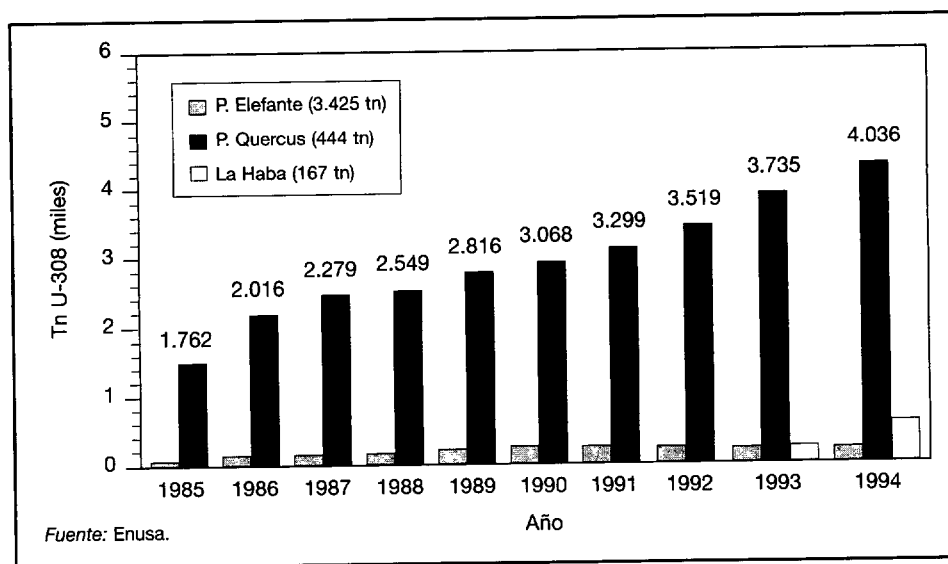


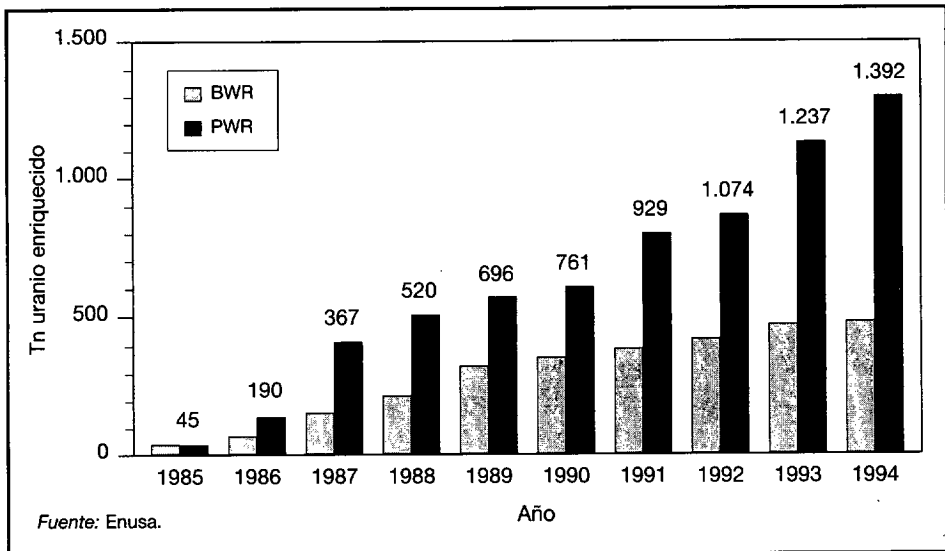
Figura 3.—División de uranio. Concentrados de uranio, producción acumulada en tn U-308.

Conclusión: España estaba en condiciones de iniciar y llevar a cabo las actividades necesarias para la producción de plutonio militar, estimándose podría contarse con las primeras cantidades a los cinco años de la iniciación de un programa. En estas condiciones, era inmediata la posibilidad de construcción de una bomba nuclear.

Únicamente faltaba la construcción de las instalaciones correspondientes y la formación del personal, lo que no era un obstáculo insalvable pues se podría hacer dentro del programa civil. Otra cosa serían las operaciones de fabricación y ensayos del arma nuclear.

En consecuencia de lo antes expuesto, se diseñó un programa de lo que podrían ser las actividades previstas, efectuándose una evaluación del tiempo necesario, de las inversiones requeridas y del personal implicado, figura 4.

Según lo previsto, se estableció una primera etapa que comprendía las investigaciones precisas para un mejor conocimiento y comprensión del funcionamiento de una bomba de fisión y para un análisis de la magnitud de los parámetros que intervienen. Para la realización de estos trabajos eran necesarios unos tres años y se consideraba que podría realizarse con el equipo de investigadores de la JEN. Una segunda etapa, que en parte podría solaparse con la anterior, com-



**Figura 4.**—Fabricación de elementos combustibles, producción acumulada en tn de uranio enriquecido, producción año 1994: 155 tn de uranio enriquecido.

prendería los desarrollos requeridos para obtener los datos que permitiesen llegar al anteproyecto de la bomba y la realización del mismo. Las tareas incluidas en esta segunda etapa eran las siguientes:

1. Desarrollo de la tecnología del plutonio, complementada con la producción de esponjas del mismo.
2. Selección y desarrollo de los detonadores que debían iniciar la explosión química.
3. Selección y desarrollo del explosivo químico más conveniente para realizar el proceso de implosión.
4. Desarrollo del reflector de uranio natural.
5. Desarrollo del equipo electrónico necesario para asegurar un sincronismo en la iniciación de la explosión de los detonadores y, posteriormente, en la inyección del chorro de neutrones que han de iniciar la explosión nuclear.
6. Desarrollo de una fuente compacta de neutrones que ha de iniciar la explosión nuclear.

Las estimaciones económicas preliminares indicaban que el coste de la primera etapa sería del orden de los 300 millones de pesetas, y que el de la segunda podría alcanzar los 1.000 millones.

La tercera etapa, que fue la menos estudiada, correspondía al diseño detallado, fabricación y puesta a punto para la prueba de la bomba. Era la más costosa y podría solaparse sólo muy ligeramente con la etapa anterior. Implicaba también la instalación de un polígono de pruebas, así como dotarlo de una serie de instalaciones para la determinación del rendimiento de las explosiones, su control y la obtención del máximo de información sobre el funcionamiento de los diversos mecanismos que formaban parte del conjunto. Estimaciones muy preliminares, por las razones antes indicadas, señalaban que esta tercera etapa podría suponer la inversión de unos 6.000 millones de pesetas (del año 1971) y un periodo de desarrollo de tres o cuatro años, durante los cuales harían falta contar con unos 300 técnicos superiores, adecuadamente formados.

b) Propulsión nuclear aplicada a la Armada y a la Marina Mercante:

En 1975, la Marina contaba con un grupo de jefes y oficiales especialistas en ingeniería nuclear y una cierta experiencia adquirida durante su permanencia en la JEN. Sin embargo, este personal se consideraba insuficiente por lo que, este mismo año se inició, para continuarlo en los sucesivos, la formación en energía nuclear y explotación de ins-

talaciones de otros grupos de personal especializado. Asimismo, se creó un grupo de trabajo Armada-JEN, encaminado al desarrollo de la propulsión nuclear de submarinos.

Durante la década de los años ochenta, la Marina, en colaboración con la empresa nacional Bazán siguió estudiando la posibilidad de contar con un submarino de propulsión nuclear, dentro del programa sobre el «submarino español de los 90», destinado a sustituir a los ya modernizados de la clase *Daphne*. Se consideraba sería necesario tomar una decisión hacia 1990 para que los nuevos submarinos pudiesen entrar en servicio en 1995, aunque esta fecha pudiese retrasarse un año, si la elección recayese en un submarino nuclear.

El coste de la construcción de un submarino nuclear, a finales de los años ochenta, era del orden de 60-70.000 millones de pesetas de aquella época, a los que habría que añadir los necesarios para la construcción de una nueva base de operaciones y mantenimiento. Dados los costes de un submarino convencional moderno, estimados entre los 25 y 30.000 millones de pesetas, con el coste que representaba un submarino nuclear y su base correspondiente se podrían construir tres submarinos convencionales modernos.

Estas consideraciones hacían que los detractores del proyecto nuclear manifestasen que, en el caso de una potencia de tipo medio, como es España, las ventajas estratégicas que pudiesen obtenerse con un solo submarino nuclear serían mínimas frente a los elevados costes que se originarían.

El desarrollo nuclear alcanzado por nuestro país hubiese permitido llevar a cabo el desarrollo de un programa de propulsión nuclear. Sin embargo, su realización, referida especialmente a submarinos, hubiese requerido un nuevo programa de investigación y desarrollo, estableciéndose acuerdos de transferencia de tecnología con un país que la tuviese. Esto unido a que el coste de construcción era muy elevado, hicieron que limitaciones presupuestarias posteriores, se paralizara todo proyecto a finales de la década de los años ochenta.

En otro tipo de actividad, el de la propulsión nuclear aplicada a la Marina Mercante, indujo a que, en enero de 1975, por iniciativa del entonces Alto Estado Mayor, secundada por el Ministerio de Industria, se creara un grupo de estudios sobre «la factibilidad de la propulsión nuclear en la Marina Mercante». El grupo estaba presidido por el jefe del Alto Estado Mayor, actuando de vicepresidente un contralmirante,

de coordinador un ingeniero naval y como secretario otro ingeniero naval. Todos ellos representando al Alto Estado Mayor. También estaban representados el Ministerio de Asuntos Exteriores, el de Marina, el de Industria, así como la subsecretaría de la Marina Mercante, la JEN, la Escuela Técnica Superior, el Instituto Nacional de Industria y la Asociación de Investigación de la Construcción Naval.

El objetivo del grupo de estudios era el de analizar la viabilidad de la construcción de un buque mercante nuclear español, considerando tanto los aspectos técnicos, económicos y legales. El grupo llevó a cabo sus trabajos a lo largo del año 1975, realizando diversas visitas a instalaciones y astilleros franceses, alemanes y norteamericanos, presentando su informe final en enero del año 1976.

Las conclusiones del estudio técnico económico señalaron que aunque España contaba con capacidad básica para el diseño y construcción de buques nucleares, ésta no era suficiente para llevar a cabo un proyecto, por lo que sería necesaria la colaboración exterior que permitiría la adquisición y desarrollo de las tecnologías correspondientes. Por otra parte, haría falta un programa de formación de personal y creación de infraestructura adecuadas. Finalmente, por estas razones se consideraba que, en aquel momento, no era viable la construcción de un buque mercante de propulsión nuclear en España. Sin embargo, al contar el país con una industria de construcción naval importante, una balanza de fletes deficitaria y una industria nuclear en expansión se estimaba necesario emprender el estudio de estos buques y de su sistema propulsor. Para ello, se recomendaba al Gobierno declarar de interés prioritario este estudio y crear, para la adquisición y desarrollo de esta tecnología una comisión permanente que se encargara de la orientación y vigilancia de las tareas encomendadas, que comprenderían:

1. Adquisición, con colaboraciones extranjeras, de la tecnología necesaria.
2. Estudio continuado de tipos de buques y plantas propulsoras nucleares.
3. Estudio de la estructura industrial necesaria para la construcción de buques propulsados nuclearmente.
4. Estudio y creación, en su caso, de una infraestructura de apoyo que comprenda, entre otras actividades, la formación de personal, laboratorios y adecuación.
5. Estudio de la adecuación de la flota nacional a una posible aplicación de la propulsión nuclear.

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **POLÍTICA Y SITUACIÓN MILITAR NUCLEAR DE LOS PAÍSES DE CENTRO Y NORTE DE EUROPA**

## POLÍTICA Y SITUACIÓN MILITAR NUCLEAR DE LOS PAÍSES DE CENTRO Y NORTE DE EUROPA

Por JULIÁN PEÑAS MORA

### Introducción

Lo mismo que se ha dicho del grupo de países del sur de Europa se puede repetir respecto del grupo que comprende los países del centro y norte de Europa, ligados todos ellos por el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), firmado y ratificado en las fechas que se detallan en el cuadro 1:

De los citados, Holanda, Bélgica, Alemania, Finlandia y Suecia son los únicos que disponen de centrales electro nucleares civiles, destacando entre ellos a Suecia, con 12 reactores (3 PWR y 9 BWR) y Alemania con 21 reactores (14 PWR y 7 BWR) contando con 10.329 Mw y 23.903 Mw de potencia instalada, respectivamente. Esta infraestructura civil abarca el ciclo completo de combustible nuclear, desde el enriquecimiento de uranio

**Cuadro 1.**—Países del centro y norte de Europa, ligados todos ellos por el TNP.

<i>País</i>	<i>Fecha de la firma</i>	<i>Fecha de la firma de ratificación</i>
Alemania	28 de noviembre de 1969	2 de mayo de 1975
Bélgica	20 de agosto de 1968	2 de mayo de 1975
Dinamarca	1 de julio de 1968	3 de enero de 1969
Finlandia	1 de julio de 1968	5 de febrero de 1969
Holanda	20 de agosto de 1968	2 de mayo de 1975
Irlanda	1 de julio de 1968	1 de julio de 1968
Luxemburgo	14 de agosto de 1968	2 de mayo de 1975
Suecia	19 de agosto de 1968	9 de enero de 1970

hasta los depósitos de residuos, aparte la existencia de competentes órganos de vigilancia radiológica y de investigación, unido a la experiencia de ambos países en materia de física nuclear, de la que históricamente son pioneros, hacen pensar que cualquiera de los dos está, teóricamente, en condiciones de fabricar ingenios nucleares y después completar los elementos especiales que componen todo un sistema de armamento nuclear, en cuanto se tomara la decisión política de hacerlo, pues Alemania incluso dispone de una producción de uranio de 1.130 toneladas, en 1991, o sea el 2,7% de la producción mundial. Esto lógicamente, salvando la prohibición que les impone el TNP, recientemente aprobado con carácter indefinido, pero que no puede impedir que estén a punto, realizados y no hechos públicos, los trabajos de investigación en laboratorio, en forma reservada, de las instalaciones y operaciones requeridas para pasar a su desarrollo y fabricación cuando circunstancias más favorables lo permitieran, repitiéndose así la situación de la posguerra 1914-1918 que posibilitó el rápido rearme alemán en los años treinta mediante la colaboración germano-soviética, efectuada con la máxima reserva, que permitió la organización de una nueva y poderosa Wehrmacht en cuanto lo pudo decidir el canciller alemán.

## **Generalidades**

Limitándonos a Alemania que, sin duda, es el país que se encuentra en una posición idónea para pasar a la hipotética situación de potencia nuclearizada hoy por hoy no forma parte del problema general de la no proliferación nuclear mundial porque durante todo el tiempo de los años de duración de la guerra fría contaba con las garantías de seguridad que le ofrecía Estados Unidos, que actualmente siguen en pie, lo que hace que mientras se mantengan continuará en su posición de Estado no nuclearizado, a pesar de sus propias posibilidades técnicas, en hombres, medios materiales y tecnológicos. Pero, de hecho, teniendo en cuenta que actualmente Rusia sigue siendo una potencia nuclear de primer orden y que geográficamente se encuentra en las cercanías de las fronteras alemanas, si en determinado momento del futuro peligrara la estabilidad de la protección norteamericana, la República Federal Alemana se vería inducida a pretender contar con un arsenal nuclear propio. Esta situación, en principio, podría verse con buenos ojos por Estados Unidos porque así un Estado suficientemente poderoso y rico le relevaría de la obligación de garantizar su seguridad, aunque lo cierto es que la adquisición de armamento nuclear

por una nueva potencia alteraría el panorama mundial, en el que la situación se complicaría más aún y lo haría más peligroso.

Además, su nuclearización daría origen a una reacción en cadena, que afectaría a toda Europa y a la misma Asia, que no dejarían de preocuparse por la nueva situación de poder de una Alemania nuclearizada. Esto sin pensar en la existencia de otro país como Ucrania, que todavía cuenta con armas nucleares en su territorio, al que Alemania no dejará de mirar con recelo ante la posibilidad de una eventual fusión con Rusia que acercaría las fronteras actuales entre las dos potencias. Máxime cuando el Parlamento ucraniano aprobó, el 16 de noviembre de 1994, la ratificación del TNP, el presidente de la nación hizo públicas sus quejas de que aún después de la transferencia del 20% de sus ojivas nucleares a Rusia, según lo pactado, solamente se habían recibido entre tres y seis millones de dólares de los 350 prometidos por Estados Unidos como compensación.

Esto es válido para el peligro que otras potencias pueden representar para Alemania, pero el que ella misma pueda, a su vez, suponer para otras queda patente en las palabras de Jean Paul Pigasse, director de la publicación francesa *Defense et Sécurité*, quien ha dicho claramente que:

«En el marco de la disuasión contra una amenaza presentada por una potencia relativamente lejana —caso de la Unión Soviética durante los años de la guerra fría— sus armas preestratégicas apenas tienen hoy significación, pero en el caso de amenaza ejercida por un país próximo o vecino, si que la tienen. Para decir las cosas con toda claridad, y aunque ningún responsable francés pueda reconocerlo públicamente, las armas preestratégicas con que cuenta Francia tienen como verdadera función la de disuadir a Alemania en el caso de que si, por desgracia, algún día ésta pasara a volver a ser una potencia peligrosa.»

Y el mismo personaje decía en otra ocasión:

«La reunificación de Alemania y el incremento de potencia que ello supone, la oleada de concentraciones que resucitan los imperios industriales anteriores a la guerra, la reaparición de un extremismo nacionalista, racista y xenófobo que se creía extinguido, y la influencia creciente de la economía alemana sobre las antiguas democracias populares son factores que deben incitar a la prudencia. En este contexto, no cabe la menor duda que debe continuar, incluso ampliarse, el esfuerzo francés en el terreno de las armas nucleares preestratégicas.»

## Estado de los parques electronucleares de las naciones consideradas

**Cuadro 2.**— Resumen del parque electronuclear de los países reseñados, con sus datos más significativos.

País	Unidades			Potencia instalada (Mw)	Porcentaje de la electricidad producida de origen nuclear	Total de Mw producidos en el año 1994
	PWR	BWR	Total			
Alemania (a)	14	7	21	23.903	34	151.166.980
Bélgica (b)	7	0	7	5.824	61	40.623.581
Finlandia (c)	2	2	4	2.400	33	19.128.599
Holanda (d)	1	1	2	540	6	3.968.540
Suecia (e)	3	9	12	10.329	43	72.756.605

**NOTAS:**

- a) El transporte de combustible nuclear gastado, en su traslado desde las centrales en que se encuentra hasta el almacén temporal centralizado existente en Gorleben (Baja Sajonia) es fuertemente contestado por las agrupaciones antinucleares. El pasado 25 de abril llegó a dicho lugar un contenedor tipo Castor, con combustible nuclear gastado, procedente de la central de Philippsburg, situada en Alemania del Sur, necesitando de fuerte protección policial, durante su recorrido, contra las acciones de militantes antinucleares, que levantaron barricadas, prendieron fuego a faldos de paja, arrancaron traviesas de la línea férrea, etc... Este transporte, primero en sufrir el ataque de dichos militantes, no representa más que una nueva actitud, pues era uno de tantos entre los 73 convoyes que han atravesado la Baja Sajonia, desde 1990, camino de Gorleben, sin haber presentado ningún peligro. De otra parte, cabe destacar que la empresa NTL de transportes nucleares realizó 1.109 envíos conteniendo 14.415 elementos combustibles gastados, entre los años 1980 y 1994. Estos productos contenían 3.908 tn de uranio procedentes de diversas centrales, con destino a las instalaciones inglesas y francesas de reproceso. La mayor parte de las centrales nucleares alemanas tienen acceso directo al sistema ferroviario, y cuando no es así el transporte por carretera a la estación más próxima cubre una distancia relativamente corta.
- b) Bélgica no proyecta la construcción de nuevas plantas nucleares.
- c) El Parlamento finlandés rechazó el día 24 de septiembre de 1993, la construcción de una quinta instalación electronuclear.
- d) El enriquecimiento del uranio se lleva a cabo en Almelo, en una planta controlada por una compañía formada con capital holandés, británico y alemán (Urenco Nederland BV), con una capacidad aproximada de 1.500 tn. La sociedad es subsidiaria de Urenco Ltd.
- e) En el año 1995, han empezado los estudios técnicos detallados sobre depósitos de residuos de alta, en dos o tres sitios potenciales. Se espera una decisión definitiva para antes del año 2000. La producción electronuclear nacional, de 7.700 Kw/h per cápita/año es la mayor del Mundo. En el año 1988 entró en servicio un depósito central para residuos de baja y media, en la central nuclear de Forsmark, próxima a Upsala.

**Cuadro 3.**— Resumen del parque electronuclear de los países reseñados, detallando centrales nucleares y potencia instalada.

País	Central	Potencia instalada (Mw)	País	Central	Potencia instalada (Mw)
Alemania	Biblis A	1.204	Finlandia	Lovilsa-1	465
	Biblis B	1.300		Lovilsa-2	466
	Brokdorf	1.395		Olkiluoto-1	755

**Cuadro 3.— (Continuación).**

<i>País</i>	<i>Central</i>	<i>Potencia instalada (Mw)</i>	<i>País</i>	<i>Central</i>	<i>Potencia instalada (Mw)</i>		
Alemania	Brunsbüttel	806	Finlandia	Olkiluoto-2	735		
	Emsland	1.363			<i>TOTAL</i>	2.400	
	Grafenheinf	1.345	Holanda	Borssele-1		480,9	
	Isar-1	907			Bodewaard	59	
	Isar-2	1.410	<i>TOTAL</i>	539,9			
	Mulheim-Karl	1.302		Suecia	Barsebaeck-1	615	
	Neckar-1	855	Barsebaeck-2			615	
	Neckar-2	1.410				Forsmark-1	1.005
	Obrigheim	357	Forsmark-2				1.010
	Philipsb-1	900					Forsmark-3
	Philipsb-2	1.402	Oskarshamn-1			462	
	Stade-1	672				Oskarshamn-2	
	Unterweser	1.320	Ringhals-1				825
	Würgassen	670	Ringhals-2			915	
	Krümmel	1.316	Ringhals-3	960			
	Gundrem-B	1.310	<i>TOTAL</i>	10.394			
	Gundrem-C	1.310					
Grohnde-A	1.394						
	<i>TOTAL</i>	23.903					
Bélgica	Doel-1	412					
	Doel-2	412					
	Doel-3	1.020					
	Tihange-1	920					
	Tihange-2	941					
	Tihange-3	1.090					
		<i>TOTAL</i>	5.824				

## **Dificultades que tendría que vencer un Estado que aspirara a nuclearizarse**

### *Introducción*

Aparte de los obstáculos legales que presenta el TNP, si algún país no firmante del mismo tuviera el propósito de convertirse en nuclearizado, las dificultades que se presentan para poder disponer de un sistema de armas nucleares, global y completo, son de tal magnitud que, hoy por hoy, sin la ayuda de algunas de las potencias que dicho Tratado reconoce como nucleares, como ocurre con Israel y Corea del Norte, no se lograría instalar tal sistema con todos los elementos que implican su desarrollo. Otra

cosa sería desarrollar uno o varias armas nucleares, de reducida potencia y alcance, ya que las dificultades a vencer se limitarían casi exclusivamente a una serie de obstáculos tecnológicos e industriales que son, en general, bien conocidos. Pero, nada más lejos que asimilar esta situación a contar con un verdadero sistema nuclear, con su complejidad y dificultades para vencerlas. Vamos a considerar, aunque sea ligeramente, cuales habrían de ser estas dificultades.

### *Propósitos y fines*

Primeramente, ante todo, habrá que definir y poner de acuerdo a los dirigentes nacionales sobre cuales serían los propósitos y fines que se quieren lograr con la posesión del arma nuclear, es decir fijar una estrategia de empleo, y que pueden variar entre una mera medida de disuasión contra un potencial enemigo que represente una amenaza para la propia seguridad, o romper el equilibrio existente entre Estados que viven en un marco de tensiones, o llevar a cabo una guerra de alcance limitado si se tienen seguridades, todo lo relativas que puedan ser, de que se contendrá su ámbito geográfico y su intensidad, e incluso por las meras ambiciones de un sector político o militar que temporalmente domine el poder del Estado.

Así pueden citarse los ejemplos entre Pakistán e India, en el que el primero de los países citados se lanzó al desarrollo de un programa nuclear propio como respuesta a la amenaza que para él representaba la superioridad del segundo en armamento convencional y un conocido programa nuclear en vías de desarrollo, contando con la ayuda de la ex Unión Soviética, acelerado en el año 1974, cuando tuvo lugar su primera explosión nuclear, lo que hizo que Pakistán, apoyado en sus *F-16* como medio de lanzamiento y radio de acción de 800 km, buscara apoyo en China, que le ha facilitado disponer de un ingenio de modelo chino, de unos 20 kt de potencia y carga de 15 kg de U-235; el de India frente a la amenaza que representa el arsenal nuclear de la República Popular China y el contencioso que con ella tiene sobre la región de Aksai Chin; el del Mundo Árabe, en especial Irak y Siria, ante la certeza universal de que Israel cuenta con suficientes armas nucleares y medios adecuados de lanzamiento (aéreos y misiles) con el suficiente radio de acción, y que, recientemente, el 5 de marzo de 1995, lanzó un satélite tipo *Offag*, empleando un misil *Jericó-2* provisto de un tercer cuerpo propulsor y una masa de 225 kg, de los que ya efectuara otros dos, en los años 1988 y 1990; Corea del Norte en sus propósitos de contrarrestar la amenaza nuclear de los ingenios desplegados en Corea del Sur y, al mismo tiempo, amenazar a Japón, con el cual sostiene el liti-

gio sobre las islas Diaoyutai, intentando a fin de cuentas con este instrumento de coacción concesiones de índole política, militar y económica; China para responder a la amenaza rusa en sus fronteras; terminando con las presiones en que se encontraba Argentina ante el desarrollo del programa nuclear brasileño que hoy, merced al Tratado de Tlatelolco, ha vuelto a la tranquilidad buscada.

Estos proyectos e intenciones habrán de mantenerse en secreto, ante el temor de las sanciones previstas en el TNP, en el caso de países firmantes, o ante la reacción de los vecinos, en el caso de los no firmantes, y sirva de ejemplo la reacción israelí ante la construcción del reactor de *Osiraq* por Irak.

### *Apoyo de la sociedad*

Después de fijarse las intenciones perseguidas, hay que vencer el sentimiento nacional respecto a la nuclearización del país que, en unos casos, no será necesario porque ya esté abiertamente por la conversión en Estado nuclear como medio de seguridad o como instrumento de agresión, o como ocurrió en su día en Francia que, desde los primeros momentos, no opuso la menor resistencia contra la aplicación de la energía electro-nuclear para usos pacíficos y después a la fabricación y montaje de su sistema nuclear, independiente del norteamericano, aún a sabiendas que iba encontrar poca ayuda en el desarrollo y fabricación del mismo por parte de Estados Unidos, lo que no ha impedido que, actualmente, el país cuente con 61 reactores electronucleares y una potencia instalada de 61.878 Mw neta, facilitando las dos terceras partes de la energía eléctrica consumida en el país, y con un arsenal que se compone de 18 misiles *S-3D*, con ojiva nuclear de 1 Mt y un alcance de 3.500 km, más 64 misiles *M 4A/B* lanzados desde submarino y ojiva que componen 6 elementos, cada uno de 150 kt, aparte 24 aviones embarcados con misiles nucleares de una ojiva con 250 kt.

### *Legalización y asignaciones presupuestarias*

Vencido el posible sentimiento nacional opuesto habrá que obtener la legalización del programa por el Parlamento que ha de determinar los fondos asignados para las actividades que forman el programa, que diferentes países enmascaran como partidas destinadas a otras actividades, como lo hacía la ex Unión Soviética y sigue haciendo China, cuyo presupuesto de

defensa se nutre en parte de ingresos extra, de uso reservado, procedentes de la venta de armas u otras actividades productoras de numerario como, por citar sólo un ejemplo, los que proceden de la participación del Estado en la empresa dedicada a la fabricación de helados B and R, de Pekín.

### *Investigación, desarrollo y fabricación*

Logrados los propósitos expuestos, se podrá pasar a la fase Investigación y Desarrollo (I+D), para la que harán falta instalaciones adecuadas, de elevado coste, y personal cualificado en número suficiente, antes de pasar a la fabricación del armamento, lo que requiere disponer del material radiactivo (Pu, HEU, etc...) necesario que, lógicamente, no se encuentra libremente en el mercado, debiendo recurrir los Estados que aspiran a nuclearizarse a obtenerlo por medios clandestinos o bien del combustible gastado, procedentes de los reactores nucleares, una vez que se haya separado el plutonio que contiene, en instalaciones de reprocesamiento, difíciles de ocultar, o bien obtenerlo en el «mercado negro» que, desaparecida la Unión Soviética, se muestra muy activo como lo pone de manifiesto las siete toneladas de circonio —metal raro utilizado casi exclusivamente como recubrimiento interno de los reactores nucleares— confiscado en Nueva York, el 9 de junio de este año 1995, de procedencia ucraniana y destino Irak, que lo mismo podría haber sido adquirido por una organización terrorista y que, su presencia en un almacén neoyorquino, pone de manifiesto lo fácil que resulta traficar con este tipo de materiales a pesar de las restricciones y prohibiciones para evitarlo.

### *Infraestructura industrial*

Junto a estos medios se requiere una infraestructura industrial, tanto para la fabricación como para montar un sistema de medidas de seguridad, aunque el utillaje se podría importar de países colaboradores, junto con la tecnología que, igualmente podría ser propia o adquirida, incluso de contrabando, con el correspondiente personal usuario, ahora que hay libre tanto técnico nuclear de procedencia soviética que ha perdido sus puestos de trabajo al concluir la guerra fría, del que hay noticia de sus colocaciones como empleados en los nuevos países que secretamente trabajan con la energía nuclear, algo así como ocurrió al final de la Segunda Guerra Mundial con los técnicos alemanes exiliados y ocultos. En cuanto a la ayuda industrial, se pueden citar los ejemplos de Argelia, por la Unión

Soviética, de Pakistán por China, de Israel por Estados Unidos y otros muchos.

Para la instalación y funcionamiento de esta infraestructura se requieren dotaciones presupuestarias, intervenidas por muchas personas, todo lo cual pone en peligro la reserva que debe presidir tales actividades.

### *Tipos de armas*

Otra decisión básica ha de ser la elección de qué tipos de armas han de fabricarse *ab initio*, lo que condicionará todos los aspectos técnicos del problema y programa nuclear. Así, Corea del Norte empezó poniendo en funcionamiento un reactor de 30 Mw, capaz de producir plutonio suficiente para poder disponer de un arma cada año, pasando después a un reactor de 300 Mw y a la construcción de instalaciones de reprocesamiento del combustible gastado, para extraer el plutonio que contiene, así como a efectuar pruebas no nucleares de los explosivos que entran en la construcción del armamento nuclear, estando en estos momentos en el umbral de sus posibilidades de fabricación. Ciertamente, según países, el material nuclear elegido para iniciar el programa se decidirá por el plutonio o el uranio altamente enriquecido, y todo a fin de cuentas dependerá de sus existencias.

El tipo de armas, en lo referente a potencia y combustible utilizado en el medio de lanzamiento, cuando éste sea un misil, se iniciará con ingenios de fusión, entre 12 y 15 kt, de gran volumen, buscando avanzar en las operaciones para reducir tamaño y hacerlos más ligeros (hasta 500 kg) aunque según las informaciones facilitadas por un técnico que trabajó en el centro de investigaciones nucleares de Dimona —acusado de traición por haberlas facilitado— Israel puede contar ya con armas avanzadas de fisión e incluso de tipo termonuclear y de misiles tipo *Jericó-2B*, de 1.500 km de alcance. En cuanto a Irak, la guerra del Golfo puso fin a sus trabajos sobre la fisión e incluso a las investigaciones termonucleares.

### *Medios de lanzamiento*

Otro aspecto determinante en esta fase inicial de fabricación serán la movilidad con que se pretenda dotar al armamento nuclear, situándolo y lanzándolo desde silos de construcción reforzada o plataformas móviles, ya terrestres ya navales, decidiendo en este dilema la dificultad de detección por el enemigo del lugar de lanzamiento, más fácil la de los silos, que se

pueden tener localizados y situados, en tiempo de paz y tener preparadas los datos de tiro para atacarlos como objetivos fijos; el grado de precisión que se pretende lograr evitando la dispersión; el tipo de combustible que se utilizará, debiendo decidir entre los sólidos o los líquidos, siendo los primeros los más avanzados por reducir al mínimo el tiempo que transcurre desde el comienzo de la preparación hasta la ejecución del lanzamiento, al no tener que preparar previamente los combustibles líquidos. Hoy, una potencia de tan relativamente incorporación al club nuclear como China, dispondrá pronto, si no cuenta ya con él, del misil nuclear *DF-41*, semejante a los *SS-24* rusos, que utiliza combustible sólido, montado sobre plataforma móvil, del cual se efectuó una prueba subterránea en el polígono de Lop Nor, el 5 de octubre de 1993, detectada por más de 70 estaciones sismológicas del Mundo.

Y respecto al tipo de armas, no hay que olvidar otra circunstancia sobre la que se centrarán las investigaciones, como es el número de elementos nucleares independientes que encierra la ojiva nuclear. Recordando otra vez a China, como última potencia en adquirir la condición de nuclear, según el TNP, hay que decir que desde el año 1971, cuenta en su despliegue con 50 *ICBM* de 2.800 km de alcance, provistos de tres elementos nucleares, de 1 Mt de potencia, en cada ojiva y, desde 1981, con 4 *ICBM*, de 13.000 km de alcance, con uno solo elemento de entre 1 y 3 Mt, donde se ve, comparando ambos tipos de *ICBM*, la estrecha relación existente entre alcance y elementos nucleares que forman la ojiva del misil.

### *Almacenamiento*

El almacenamiento de los medios nucleares fabricados es otro hueso duro de roer para los responsables del programa nuclear naciente. Aparte la ocultación a los propios nacionales y a los servicios enemigos de información, el almacenamiento requiere la organización, interna y externa, de un sistema rígido y meticuloso de seguridad, con una red de accesos y salidas cómodos, tránsito libre de obstáculos creados por el propio tráfico hasta los puntos de despliegue y activación del armamento, debidamente custodiado contra actos de terrorismo o de agentes enemigos de cualquier especie, así como factores accidentales —sísmicos, impacto de aviones, ataques con armas portátiles desde cierta distancia,— enmascarándose al máximo toda señal que pueda delatar su destino tal como rodadas de vehículos que entran y salen de los lugares de almacenamiento. Lógicamente, el armamento estará desactivado, efectuándose la activación en lugares próximos al de despliegue, en estos mismos o, caso de extremada

urgencia, en ruta hacia ellos, todo lo cual requiere operaciones complicadas cuya ejecución debe ensayarse constantemente con gran meticulosidad por el personal que tiene a su cargo esta función.

La activación, cualquiera que sea el momento y lugar en que se haga, se efectuará desbloqueando los elementos de seguridad que incorpora la estructura del armamento, utilizando mecanismos que respondan a órdenes codificadas, transmitidas por la autoridad que tiene delegada esa función.

### *Problemas de transporte*

Se requerirá un minucioso y especializado sistema de transporte con sofisticados medios acorazados, como contenedores antirradiación, con medidas preestablecidas de actuación en casos de emergencia, medidas de seguridad de tráfico, tanto individuales como colectivas, por los lugares que tengan que transitar, con personal muy bien instruido y conocedor de la misión que se les asigne en los planes de emergencia. Pueden hacerse los transportes por carretera como por ferrocarril.

### *Polígonos de experiencias*

Las actuales potencias ya de antiguo nuclearizadas han contado con grandes extensiones despobladas para sus experiencias de explosiones nucleares (Estados Unidos en Nevada y Eniwetok; Francia, en Reganne (Argelia) y Mururoa; Gran Bretaña empleando polígonos de Estados Unidos; la Unión Soviética en Siberia; China en Lop Nor, en el noroeste del país) y en cuanto a Israel, probablemente, lo haya hecho en polígonos norteamericanos por carecer también de tales extensiones de terreno.

Por tal motivo, y los problemas de adaptación técnica que llevan consigo las experiencias, este problema representa uno de los mayores para disponer de un sistema completo de armas nucleares. Indudablemente, que para una potencia nuevamente nuclearizada, para un sencillo ingenio de fisión no hace falta un campo de experiencias, pero también es cierto que seguir por este camino, sin medios suficientes, haría considerablemente más difícil, casi imposible, desarrollar nuevas armas de fisión, de menor peso, más reducidas de tamaño y mayor eficacia, aparte cerrase la vía para la experiencia con armas termonucleares, con potencias que se miden ya en megatones y no sólo en kilotones.

Ante la carencia de polígonos de experiencias se pueden arrendar campos de otros países, como ha hecho el Reino Unido con polígonos norteamericanos, ante la imposibilidad de instalarlos en territorio nacional.

De todas formas, aun enmascarados no podrán ocultarse a la observación por satélite, que detectarán cualquier actividad anormal, no sólo de las instalaciones sino de sus actividades, como se ha hecho, por medio de las «señales» térmicas que dejan su rastro en la imagen tomada con las instalaciones subterráneas del campo de experiencias paquistaní.

Las extensiones oceánicas destinadas a pruebas nucleares requieren un cuantioso despliegue de medios sin que, de manera alguna, garanticen el secreto pues antes de realizar las pruebas habrá que dar la correspondiente información a la libre navegación marítima internacional y, después de realizadas, serían medio para extraer conclusiones de las actividades desarrolladas.

### *Doctrina de empleo*

Diferentes doctrinas de empleo nuclear habrá que elaborar, atendiendo a las diferentes circunstancias y amenazas sentidas, las posibilidades técnicas de los enemigos potenciales y medios a su disposición, pudiendo citarse como elementos fundamentales de las doctrinas elaboradas el empleo en el campo de batalla, la amenaza de represalia para disuadir al enemigo del empleo de armas nucleares, la coacción del armamento nuclear para forzar ciertas concesiones y la disuasión empleada para favorecer a un aliado o paralizar la intervención exterior.

También habrá que elaborar un sistema de control y mando del armamento nuclear, de cuyo tema se tratará en el trabajo dedicado a este asunto.

### *Sistemas de protección*

Deberá contarse además con un sistema de protección pasiva contra ataques nucleares enemigos, por no mencionar los de *ABM*, que sólo parcialmente lo tenían instalado Estados Unidos y la Unión Soviética, constituido por redes de alerta y alarma, aparte medios de reserva nuclear para garantizar el posible ataque propio de represalia, y manteniendo en vuelo permanente aviones portadores del arma, lo que asegura contra una posible destrucción de una parte del arsenal propio y, al mismo tiempo, poder lanzar un ataque de represalia, de los que habrá preparados convenientemente los planes, en los que se establecerán objetivos, medios y circunstancias posibles.

Para los países firmantes del TNP todos los aspectos tocados anteriormente pueden parecer mera especulación, pero puede ocurrir y de echo ocurrió con Irak que, siendo parte del Tratado, lo estaba quebrantando en secreto.

### *Gestión de crisis nucleares*

Finalmente, todo país que aspira a nuclearizarse habrá de organizar, dentro de su Gabinete para situaciones de crisis, una sección especial formada por los miembros responsables del gobierno, asesorados por especialistas en el empleo y efectos del armamento nuclear, así como en el país enemigo posible, para poder dar respuesta a los problemas que se planteen. Esta sección, cuando no esté institucionalizada, previamente a la aparición de la crisis, podrá formarse, especialmente para el caso, por el presidente del ejecutivo, como lo fue el organizado por Kennedy, y que se conoció como EXCOMM (*Executive Committee of the National Security Council*), en ocasión de la crisis de los misiles, de octubre de 1962, en el que, entre otros miembros del gabinete, se encontraba, con carácter extraordinario, el hermano del presidente, Robert Kennedy, que jugó un papel fundamental en las relaciones con el embajador soviético Dobrinin.

Por último, destacar que el tiempo que puede llevar a un país el disponer del arma nuclear, con su sistema de defensa correspondiente, puede ser muy variable, según las circunstancias económicas, tecnológicas y otros medios que son necesarios para ello. Basta tener en cuenta que Francia, sin ninguna ayuda exterior, tardó ocho años en desarrollar el armamento, que no el sistema completo, y que China, con la ayuda soviética, lo hizo en tres años y en 1971 tenía ya desplegados 54 *ICBM*, de los cuales 50 con un alcance de 2.800 km, y una carga de un elemento por ojiva, de 3 Mt y 4 de 13.000 km de alcance, con una ojiva de un solo elemento de 1 a 3 Mt. Esto aparte los misiles lanzados desde submarino, de 1.700 y 8.000 km de alcance y cargas entre 200 y 300 kt, y de unas 150 bombas nucleares de gravedad, lanzadas desde bombarderos de diferentes tipos.

### *Conclusión*

Con lo expuesto, se ha querido exponer, en forma resumida, las dificultades, casi improbables de superar, aparte las trabas del TNP, que se presentan para instalar un sistema nuclear total, lo que permite establecer la conclusión de que muy pocos Estados lo conseguirían a pesar de los conocidos intentos de algunos por lograrlo.

## Los sistemas de control y mando en una potencia nuevamente nuclearizada

### *Introducción*

Tradicionalmente, se han estudiado por diversos autores aspectos distintos de los sistemas de control y mando de los arsenales nucleares, tales como la peligrosidad que se crea en el mismo territorio, los actos de terrorismo, los golpes de Estado, u otras circunstancias desestabilizadoras, dedicando escasa atención a las características de los sistemas de control y mando sobre el conjunto formado por el arsenal militar nuclear de un estado ya considerado de antiguo como tal, o de nuevo cuño, y para empezar a hacerlo hay que servirse, casi exclusivamente de conjeturas, puesto que se carece de datos hechos públicos por quienes ya lo tienen instalado o que desean hacerlo *ex novo*.

En todo sistema de control y mando, ya sea sobre el armamento nuclear, ya sobre cualquier otro tipo de armas, el dilema básico que se plantea queda reflejado en el binomio «siempre/nunca». Con «siempre» se hace referencia a garantizar, en todo momento, y en todas las circunstancias, que el conjunto instalado ha de funcionar cuando lo desee el usuario, a voluntad o por imposición de las circunstancias. «Nunca» hace referencia al hecho de que el conjunto de armas, nucleares en este caso, no podrá activarse en ausencia ya de una orden concreta, ya accidentalmente, o bien por una orden dada por quien no tiene competencia, legalmente concedida, para hacerlo.

Por ello, se puede afirmar que todo tipo de armamento o conjunto de armas tendrá que ser «fiable», que no fallará nunca y que responderá siempre cuando se le quiera emplear y sea necesario hacerlo; además, «seguro», o sea que las armas no se emplearán por causa no querida, ya accidentalmente, ya por persona no debida y legalmente autorizada. De otra forma, se puede también expresar estas situaciones diciendo que el conjunto debe responder a un «control positivo», en el primer caso, y a un «control negativo», en el segundo, en el cual habrá que distinguir entre una acción provocada accidentalmente —por fallo de mantenimiento o por accidente natural como puede ser el impacto de un avión u otro objeto semejante— o por un uso no autorizado, como es el empleo de persona carente de legitimidad, pero que está autorizada el acceso al lugar de almacenamiento o despliegue del sistema de armas.

Previamente, hay que considerar que en caso de un ataque por sorpresa al arsenal nuclear propio, el reto principal que afronta el mismo afecta al tipo de control que hemos venido en llamar positivo, y que puede tener como efectos la destrucción del propio arsenal, los medios de lanzamiento o la totalidad e inutilización del sistema de control y mando, eliminando así la posibilidad de responder al enemigo con otro de represalia, utilizando los medios nucleares que no hayan sido destruidos. Así, si un nuevo Estado nuclearizado corre el peligro de verse sometido a esta destrucción, o así lo percibe unilateralmente, carecerá de la confianza necesaria que le garantiza el empleo de su arsenal cuando le sea preciso hacerlo, introduciéndose inestabilidades peligrosas en todo un ámbito regional porque si la comunidad internacional no actúa preventivamente, eliminando el peligro antes de que nazca, o en su nacimiento mismo, ¿cómo vivir junto a una potencia nuclear cuando no se posee su misma capacidad para la respuesta? Ejemplo: el que presenta Israel para los Estados árabes en su entorno, carentes del arma nuclear.

En el caso de un nuevo Estado nuclearizado, siempre encontrará incentivos y estimulantes para tener desplegadas sus fuerzas de manera que se asegure su utilización inmediata en casos de crisis, antes de verse atacado por sorpresa por un potencial enemigo, que podrá pensar de la misma manera, que puede verse atacado por sorpresa, buscando la anticipación a un posible ataque enemigo. De esta manera, el temor a la destrucción puede incentivar el despliegue avanzado y aproximar los límites de las fases de alerta y alarma, acercándolas al nivel de intervención, creándose así una tensa situación de peligrosidad por falsas alarmas o por errores de cálculo. Algo semejante a lo ocurrido en la Primera Guerra Mundial a causa de las movilizaciones precipitadas que desataron las hostilidades en Europa por la imposibilidad de detener la escalada iniciada por una serie de actos inamistosos recíprocos. Lo mismo podría decirse, *mutatis mutandi*, de la situación creada en Cuba, en octubre de 1963, por la crisis de los misiles, cuando Estados Unidos, gozando en aquellas fechas sobre los soviéticos de superioridad nuclear podrían verse impulsados a desencadenar el ataque, aunque sin garantía de inutilización total de destrucción del arsenal nuclear soviético, que evitara un ataque de represalia.

#### CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE CONTROL Y MANDO

Los sistemas de control y mando han de incluir una serie de medidas de naturaleza técnica y además de una organización operativa para afrontar las posibles amenazas al del arsenal nuclear, que establezca cómo,

cuando y quién tiene competencia para, legalmente, utilizar el armamento, debiendo existir simultáneamente una duplicidad de medios materiales que eviten el empleo accidental o no autorizado, así como que garanticen la respuesta al ataque, estando en todo momento asegurada la transmisión de cualquier clase de órdenes e instrucciones, cualquiera que sea la emergencia y su gravedad. De las medidas aplicadas, unas serán de naturaleza técnica y material, como el blindaje de redes de comunicaciones, el refuerzo físico de todo tipo de instalaciones, protección contra el impulso electromagnético y bloqueo de mecanismos de disparo que impidan la ejecución de órdenes de empleo no autorizadas, como los PAL (*Permissive Action Links*) de los norteamericanos; otras serán de carácter orgánico y comprenden las instrucciones cifradas, documentación codificada, programas de constante puesta a punto del personal ejecutor, en todas las circunstancias imaginables, mediante los correspondientes ejercicios simulados y mantenidos en el más estricto secreto, por temor a una mala interpretación de un posible enemigo que podría activar su sistema de alerta y alarma como medida de prevención si no ha sido previamente informado, selección estricta del personal y vigilancia de sus vidas privadas, etc.

Ambos tipos de medidas tienen su importancia, aunque exista una inclinación a dársela más a las primeras que a las últimas, lo que no deja de ser erróneo, ya que un fallo en los aspectos operativos y orgánicos, no en los técnicos, puede inutilizar todo un conjunto de sabias y perfectas medidas de protección técnica del sistema. Por ejemplo, un conjunto de órdenes de ejecución codificado, que bloquee los mecanismos de órdenes de lanzamiento solamente resulta eficaz si la transmisión objetiva de la orden de desbloqueo de los elementos que lo realizan se efectúa correctamente, por el procedimiento elaborado para que se materialicen las operaciones técnicas previstas.

Los sistemas que pueden aplicarse para asegurar el control y mando de un arsenal nuclear, en todas sus fases de empleo, estáticas y dinámicas, buscando la protección contra el ataque por sorpresa y contra el empleo no autorizado o accidental, contienen medidas de protección técnica y medidas operativas. Unas pueden proteger contra determinadas amenazas sin afectar a las otras; por ejemplo, ciertas mejoras en los conjuntos de control de la seguridad, tal como el empleo de explosivos de baja sensibilidad a agresiones externas pueden facilitar el control negativo. Pero, otras veces, medidas de perfeccionamiento de un determinado tipo de control imposibilitan el logro de otros fines de seguridad; por ejemplo, man-

tener los agresivos nucleares y sus medios de lanzamiento sin armas, para evitar su uso accidental o no autorizado, va contra la idea de su permanente disponibilidad, porque el armamento se hace así más vulnerable, ya que estaría expuesto al enemigo durante el movimiento hacia los lugares en que se efectuaría el montaje, caso de haberlo decidido, de sus elementos componentes.

Por otra parte, algunas medidas que deben incorporarse al sistema son de más fácil adaptación que otras, particularmente por su elevado coste o dificultad técnica de adopción en el sistema, lo que hace pensar si nuevos Estados nuclearizados o bien países como Ucrania, Bielorrusia y Kazajstán, recientemente nuclearizados, dispondrán de medios y conocimientos técnicos como los que tenían los soviéticos para alertar y poder rechazar un posible ataque nuclear dirigido contra sus arsenales nucleares, dudándose mucho de la operatividad de todo el conjunto del sistema de control y mando. Por ejemplo, una medida contra la amenaza de ataque por sorpresa es disponer de redes de comunicaciones, duplicadas y blindadas, con variedad de medios de comunicaciones, incluidos satélites de vigilancia, aunque también sometidos al riesgo de una posible destrucción por el enemigo; otra sería la protección física de los altos mandos cívico-militares nacionales autorizados para emplear el armamento nuclear. Todo esto implica la realización de gastos astronómicos, mayores cuanto más altas sean las posibilidades nucleares de un enemigo potencial. Y si bien se pueden instalar sistemas más modestos de control y mando, esta situación irá contra la seguridad relativa de poder soportar un ataque enemigo y estar en condiciones de organizar el ataque de represalia. Autoridades en la materia han hecho público que el sistema de Estados Unidos de control y mando nuclear costó, en el periodo de la guerra fría, varios miles de millones de dólares, reconociéndose, aún así, unas carencias y vulnerabilidades en uno u otro aspecto.

#### SISTEMAS «CENTRALIZADOS» Y «POR DELEGACIÓN»

Un nuevo Estado nuclearizado, ante la percepción de una amenaza de recibir un ataque, por sorpresa o no, podría decidirse por montar un sistema en el que existiera una delegación de la autoridad de empleo de las armas nucleares propias. En estos casos se incrementan las posibilidades de un empleo no querido, ya que un mando subordinado, agresivo y nervioso, podría precipitarse y desencadenar un lanzamiento prematuro que provocara la utilización de la totalidad de los arsenales de los Estados implicados en una crisis nuclear. Así, si por razones económicas, un

Estado recién nuclearizado se pronunciara por un sistema que le asegurase contra la posibilidad de un ataque por sorpresa tendría que correr el riesgo del empleo no autorizado que implican los sistemas delegados.

Este es un dilema que se presenta a los diseñadores del sistema de control y mando que se va a instalar en una nación de reciente nuclearización, debiendo tomarse la decisión con un dramático pragmatismo, pues si el sistema lo componen un conjunto de medidas de variada naturaleza (tecnológicas, operativas, administrativas,...), teniendo en cuenta que este dilema se presentará cualquiera que sea el sistema instalado, todos deberán contener elementos propios de ambas alternativas posibles. Así, incorporarán medidas destinadas a impedir los lanzamientos accidentales y, al mismo tiempo, otras que garanticen una respuesta rápida en casos de crisis extremas, pero, generalmente, con tendencia a reforzar el control que hemos convenido en llamar negativo o positivo.

Cuando un sistema de control y mando refleja una tendencia a reforzar los aspectos del control positivo, lo podríamos denominar «delegado», uno de cuyos aspectos característicos es cierto nivel o grado de autonomía de empleo concedido a los usuarios militares que tienen en sus manos el armamento nuclear. En un sistema de este tipo, los altos responsables del empleo del arsenal podrían seguir reservándose la dirección, en general, del conjunto de operaciones que conforman el sistema e incluso la formulación de instrucciones detalladas y pertinentes de ejecución, pero, sin embargo el sistema se caracteriza porque contendrá menos limitaciones para los usuarios en sus competencias de empleo. En él, los aspectos específicos del empleo del arsenal mirarán, sobre todo, a garantizar y lograr el aspecto operativo positivo (el «siempre») del dilema operativo.

Por su parte, las armas nucleares estarán desplegadas de forma que se consiga una situación de disponibilidad inmediata, próximas a sus medios de lanzamiento, ya sean éstos aviones, misiles u otros medios posibles, pudiendo el caso de existencia de limitaciones importantes en las instrucciones operativas de empleo, compatibles con mínimas limitaciones de naturaleza física o material, por ejemplo, en la codificación de la activación del armamento. Durante buena parte de los años de la guerra fría, los sistemas norteamericanos de defensa aérea antinuclear seguían un sistema en que el grado de delegación de la competencia de empleo era muy elevado y donde el armamento estaba desplegado en un alto nivel de disponibilidad, sobre el cual los mandos locales tenían autoridad para su empleo, en condiciones especiales para su empleo inmediato, si bien, por

iniciativa del presidente Bush, al retirarse las armas nucleares de la situación de despliegue operativo en los buques de superficie se rompió, en gran medida, con el sistema de control delegado que imperaba en la US Navy, en el que no se utilizaban elementos codificados de desbloqueo del armamento nuclear, lo que daba una autonomía delegada superior a los marinos que el concedido al personal a cargo de los misiles estratégicos instalados en tierra.

Por el contrario, cuando el sistema de control y mando presente una tendencia al control negativo, le llamaremos «centralizado», por reflejar el hecho de que los dirigentes superiores limitan la autonomía de empleo cedida a los usuarios de nivel inferior, reservándose para sí el control del empleo. En tales sistemas, los dirigentes establecen los fines y medidas de ejecución y coordinación, asegurándose, en todo momento, la disponibilidad del armamento mediante la aplicación de medidas restrictivas que restringen las competencias sobre el empleo de las armas nucleares por sus poseedores reales, limitando en mayor o menor grado su autonomía de decisión. Por ejemplo, decidiendo que en situaciones de relativa normalidad las armas no estén activadas o terminadas de montar, o bien desconectadas de sus medios de lanzamiento, como así se hizo durante los primeros años de la era nuclear en las dos potencias nuclearizadas del momento. Incluso si se autorizase el montaje de sus elementos componentes, los mandos superiores aplicarán otras medidas que garantizarán el control centralizado, como ocurría con el armamento nuclear norteamericano desplegado en Europa, a partir del año 1962, que para activarlo hacía falta la recepción de la orden codificada de hacerlo, sin la cual era imposible la activación previa al lanzamiento.

De igual manera, durante casi toda la guerra fría, los soviéticos siguieron otra forma de control centralizado, consistente en que las fuerzas terrestres o aéreas a cargo del empleo del armamento nuclear no podían activarlo por sí mismas, por la sencilla razón de que las ojivas que debían instalársele estaban en poder de organizaciones del KGB, no de las Fuerzas Armadas.

#### ELECCIÓN DE TIPO DE SISTEMA DE CONTROL Y MANDO

Por tales razones, las potencias nucleares actuales, reconocidas como tales por el TNP, que disponen de varios años de experiencia, adquirida en situaciones muy diversas, han fluctuado entre un sistema u otro, si bien actualmente en tiempos de paz relativa, y sin un peligro real ante sí, parece que deberán seguir el sistema centralizado, con la posibilidad de

efectuar el cambio al sistema de delegación en cuanto la situación político-militar se aproximara a un determinado nivel de crisis entre potencias nucleares, ya que todo el sistema de control y mando ha de estar concebido como un conjunto orgánico, dinámico, adaptable a cualquier modificación ambiental y como solución práctica a unos supuestos de hecho que representan el binomio «siempre/nunca».

¿Qué sistema adoptarán los nuevos Estados nuclearizados teniendo en cuenta, además de los detalles expuestos, otras circunstancias relevantes? En primer lugar, habrá que considerar la influencia de la organización política que impere en el país aspirante a la nuclearización.

Parece que, actualmente, predominan entre ellos, los dirigidos por gobiernos dictatoriales que, como tales, no valoran la vida humana de igual forma que los países regidos por democracias, siendo éste el elemento que, finalmente, está en juego en un intercambio nuclear, por lo que darán menos importancia a los accidentes o al uso no autorizado del armamento, que pueden provocar una desastrosa guerra nuclear, con la consiguiente pérdida de efectivos humanos.

Parece pues que los Estados de nueva nuclearización tendrán tendencia a adoptar un sistema de delegación, aunque, en apariencia, los mandos superiores querrán tener la exclusiva competencia para pronunciar la última palabra sobre el empleo del armamento nuclear, a la vista del elevado coste que ha supuesto poder contar con él, que es su mayor valor potencial en que apoyarse para ejercer su autoridad.

De hecho, esta última circunstancia es una de las que hicieron que, en su larga historia de Estado nuclearizado Estados Unidos evolucionara de un sistema centralizado a uno de delegación, pues en las primeras fechas no fueron los militares los que tuvieron la custodia del armamento nuclear sino que correspondía a la Comisión de Energía Atómica, para ir ganando terreno los primeros con el transcurso del tiempo, y así, con Truman se empezó siguiendo un sistema centralizado para pasar a otro de delegación con Eisenhower aunque, en determinados momentos, y temporalmente, con Kennedy pasase a predominar la centralización, particularmente acusada en la crisis de los misiles, de Cuba, en octubre de 1963. Como puede observarse, la organización política por sí, totalitaria o democrática, del nuevo Estado nuclearizado, no aclara suficientemente por sí por cual de los dos posibles sistemas se decidirá la cuestión.

## LA INCIDENCIA DE OTROS FACTORES

En segundo lugar, otro de los factores a considerar podría ser la posible situación de predominio de la sociedad militar respecto a la civil, y viceversa. Los usuarios del armamento nuclear preferirán gozar de la independencia que les pueda conceder un sistema de delegaciones.

Por el contrario, los dirigentes supremos intentarán mantener el control sobre el empleo de un armamento de importancia transcendental en la política general del país y su seguridad, aplicando un sistema de centralización. También Estados Unidos tiene una larga historia de pugnas entre ambos grupos sobre el control de las armas nucleares, donde a pesar de la preferencia de los civiles por un control centralizado se han visto obligados a autorizar un alto nivel de delegación, al objeto de asegurar su supervivencia y posibilitar el ataque de represalia. De todas formas, en igualdad de circunstancias, también juega su parte, y así ha sido históricamente, este estado de las relaciones entre el poder civil y el estamento militar, haciendo posible que en Estados Unidos permitieran, en mayor grado que en la Unión Soviética, el control y mando delegado, en lo que sin duda habrá sido un factor determinante la larga historia de profesionalismo militar norteamericano y su subordinación a las autoridades civiles frente a las características de la sociedad soviética, considerablemente distinta. Y hay que esperar que cualquier otra nación con unas relaciones diferentes entre militares y civiles refleje en su sistema particular estas notas.

Sobre este tema hay que señalar dos situaciones que conviene resaltar:

1. De un lado, países en los que los militares forman un sector institucional sólido, disfrutando de un cierto grado de independencia, aunque evitando la intervención directa en los asuntos políticos. Se trata de países con una tradición de hegemonía civil, pero paralelamente con un estamento militar fuerte y autónomo. Se pueden citar como ejemplos al Reino Unido, Israel y Estados Unidos, en los que cuanto más sólido sea el grupo institucional militar mayor será la probabilidad de que exija, y obtenga, la aplicación de medidas que supongan un mayor nivel de mando y control delegado.
2. De otro, la del grupo de países, incluyendo claramente entre ellos a los totalitarios, donde los dirigentes civiles han impuesto medidas extraordinarias para politizar a las Fuerzas Armadas, y también los Estados en que, a lo largo de su historia, se hayan prodigado los golpes de Estado por militares. Tanto en uno como en otro caso, la situación estará dominada por dirigentes que pretenden dominar sobre el

control y mando nuclear. Ejemplos de casos en que los civiles buscaron controlar a la institución militar los ofrecen la Alemania de Hitler, la Unión Soviética por medio del KGB, e Irak a través de sus servicios policiales.

Por cierto que los inesperados cambios de la antigua Unión Soviética plantean interrogantes, no especulativos sino reales, sobre la efectividad de sus sistemas de control y mando una vez que se han transmitido los diferentes medios y organizaciones a las nuevas repúblicas, y si la nueva situación surgida entre los mandos militares y civiles modificará también el tipo de sistema de control y mando antes instalado en la Unión Soviética, allí donde subsista.

Respecto a Francia, teniendo solamente en cuenta sus últimos 30 años de historia, la V República presenta unas relaciones cívico-militares bastante consolidadas, cosa que no fue así en un pasado no muy lejano. Piénsese en los acontecimientos de abril de 1961, cuando los generales se habían hecho con el control de las fuerzas francesas situadas en territorio argelino e intentaron diferir una prevista prueba nuclear en el campo de experiencias de Reganne, buscando quizá adueñarse del arma que se iba a experimentar, aunque finalmente la prueba tuvo lugar en la forma prevista.

Hay que imaginar la incidencia que hubiera podido tener esta acción sobre el sistema de control y mando nuclear francés que se encontraba aún en una fase inicial de su desarrollo. Y de Brasil puede decirse que, como país tradicional de golpes militares e interferencias continuas de éstos en los asuntos internos, algunos informes han indicado que las Fuerzas Armadas controlaron el desarrollo inicial del proyectado programa nuclear, en el más absoluto secreto.

Podría concluirse diciendo que cuanto más estables sean las relaciones cívico-militares más nivel de delegación existirá en el sistema de control y mando, y que a mayor deterioro en estas relaciones mayor será la conveniencia de asegurar una centralización en manos de los dirigentes políticos, aunque esto no siempre sea fácil de conseguir, precisamente por la falta de colaboración entre ambos grupos. Y puede añadirse que cuanto mayor sea la urgencia de la reacción y respuesta a un ataque enemigo con otro de represalia mayor será la necesidad de un sistema delegado de control y mando. Estas conclusiones son igualmente de aplicación en las ya declaradas potencias nucleares como en los Estados que aspiran a serlo.

## **CAPÍTULO SEXTO**

# **EL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN**

## EL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN

Por MARISA RODRÍGUEZ MOJÓN

### Introducción

El régimen de no proliferación nuclear constituye una parte extraordinariamente importante de la arquitectura de seguridad internacional. Dentro de éste, probablemente el instrumento que más eficacia ha demostrado tener a lo largo de los años ha sido el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP).

El interés de colocar el desarrollo de tecnologías relacionadas con la energía nuclear bajo control internacional apareció tempranamente en la Organización de Naciones Unidas (ONU). La primera resolución de la Asamblea General de esta Organización, en enero de 1946, ya contenía una referencia a la eliminación de tal tipo de armamento de los arsenales nacionales. En ese mismo año, el Gobierno de Estados Unidos hizo una propuesta, conocida como el Plan Baruch, de establecimiento de una autoridad internacional que controlase todas las actividades relacionadas con la energía atómica «potencialmente peligrosas para la seguridad mundial», que no tuvo éxito, tal vez debido al interés de otros países por dotarse de la misma capacidad de defensa nuclear que ya poseía Estados Unidos. Efectivamente, en 1949 la Unión Soviética tenía ya este tipo de armamento. Gran Bretaña lo había desarrollado en 1952, Francia en 1960 y China en 1964.

En 1959 la Asamblea General de la ONU adoptó una resolución, a propuesta de Irlanda, por la que se pedía a los Estados nucleares que no cedieran armamento nuclear a los no nucleares. Posteriormente, la Asamblea también adoptó una nueva propuesta irlandesa sobre «prevención de

la diseminación de armas nucleares», en 1961. Esta resolución, en la que se establecía que el armamento nuclear debería de estar sujeto a control e inspección, es considerada como el primer paso hacia el TNP.

Efectivamente, por iniciativa de la Asamblea General de la ONU se iniciaron los trabajos de una Comisión integrada por representantes de Estados Unidos y de la Unión Soviética, que finalmente presentaron una propuesta unificada de sistema de control de las armas nucleares el 24 de agosto de 1967. Esta propuesta constituyó la base del TNP, que fue aprobado por la Asamblea General por 95 votos a favor, 4 en contra, y 21 abstenciones. Los países que votaron en contra fueron: Albania, Cuba, Tanzania y Zambia. El 1 de julio de 1968 el Tratado fue firmado por 62 naciones, entre ellas Estados Unidos, la Unión Soviética y Gran Bretaña. Entró en vigor el 5 de marzo de 1970, después de haber sido ratificado por el Gobierno de Estados Unidos (*US Arms Control and Disarmament Agency*. 1994, pp. 67-68).

En términos generales, el TNP constituye un acuerdo por el que los países nucleares se comprometen a frenar la carrera de armamentos nucleares y a buscar fórmulas que hagan posible el desarme nuclear; los Estados no nucleares firmantes se comprometen a renunciar al armamento nuclear; todos ellos aceptan que la tecnología relativa a producir energía nuclear con fines pacíficos sea colocada bajo control internacional; y que los países nucleares atiendan a los no nucleares en sus necesidades tecnológicas para usos pacíficos de la energía nuclear. Es una norma global contra la proliferación de armas nucleares, que ha resultado incluso más eficaz de lo que sus signatarios esperaban.

Aunque los Estados nucleares no dieron el mejor de los ejemplos, dado que la carrera de armamentos fue en ascenso hasta el final de la guerra fría, de hecho se previno la extensión horizontal del armamento nuclear, que había sido el objetivo prioritario de este Tratado. R. Oyarzun (1995) opina que este objetivo era tan importante que «se podría afirmar que los restantes objetivos se introdujeron para compensar a los Estados no nucleares por su renuncia a la posesión de armas nucleares». En vísperas de la Conferencia de Revisión de 1995 habían firmado el Tratado 180 países, incluyendo a los cinco oficialmente nucleares, que continuaban siendo los mismos cinco que existían cuando se constituyó este instrumento de control, en 1970.

Eso sí, otros tres países eran considerados «frontera», es decir, tenían la capacidad de fabricar armamento nuclear en pocas semanas a partir del momento en que decidieran hacerlo: India y Pakistán (inmersos ambos en

una confrontación de difícil salida, pero menos aún si se lanzan a una carrera de armamento nuclear) e Israel. India ya realizó un ensayo nuclear en 1974, aunque no se tiene constancia de que haya continuado realizando un esfuerzo por desarrollar esta potencialidad hasta la fecha. De otros, se tienen evidencias de que están dispuestos a dotarse de este tipo de armas para conseguir ascender en el sistema jerárquico internacional (si es que puede hablarse de tal sistema): Siria, Irak, Irán y la República Popular de Corea. Tanto la ONU como los Estados Unidos han considerado su responsabilidad impedir que lo hagan, con bastante éxito, y considerable esfuerzo diplomático, especialmente en el caso de la República Popular de Corea. También ha habido fundadas sospechas de que la Unión Sudafricana había intentado tener este tipo de armamento, pero este país ha renunciado a ello públicamente a partir de la caída del *apartheid* y de la llegada al control del aparato del Estado de grupos representativos de la sociedad sudafricana en su conjunto.

De todas formas, los avances técnicos de las últimas décadas, unidos a la construcción de instalaciones nucleares con fines pacíficos en muchos países, han ampliado la capacidad de fabricación de armas nucleares, de tal manera que en muchos países existe hoy una infraestructura nuclear superior a la que tenía el Gobierno de Estados Unidos cuando decidió iniciar el proyecto *Manhattan* para producir las bombas atómicas que explotaron sobre Hiroshima y Nagasaki (J. Goldblat. 1985, p. 1). Esta circunstancia subraya todavía más la importancia del régimen de no proliferación, dentro del cual la herramienta más importante es el TNP, que ha servido para controlar internacionalmente las posibilidades de que el armamento nuclear esté hoy en los arsenales de docenas de países.

Sin duda, un importante acierto del TNP fue el apoyarse en el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), dándole capacidad para controlar su cumplimiento.

### **Análisis del Tratado**

El TNP se desarrolla en once artículos, precedidos de un preámbulo en el que se constatan las razones por las que se considera necesario llegar a un acuerdo de limitación del armamento nuclear, encuadrando así el contexto jurídico del Tratado. Específicamente, se resalta el hecho de que una guerra nuclear supondría una devastación total y una grave pérdida para la humanidad considerada en su conjunto, y se afirma la posibilidad de



preservar los beneficios derivados de la aplicación de la tecnología nuclear con fines pacíficos, a través de la cooperación entre países nucleares y no nucleares, reforzada con la aplicación de las salvaguardias establecidas por el OIEA. R. Oyarzun (1995, p. 3) hace notar que «el preámbulo es el único lugar en el que se cita expresamente la eliminación de las armas nucleares, ya que en el artículo VI tan sólo se habla de desarme nuclear en general». Otro aspecto que destaca este autor es que el preámbulo del TNP «recuerda que según la Carta de las Naciones Unidas, los Estados deben de abstenerse en sus relaciones internacionales de amenazar o utilizar la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, lo que debe interpretarse como una clara alusión a las garantías negativas de seguridad».

### **El compromiso de no adquisición y renuncia a la transferencia de armamento nuclear**

El artículo I es de especial relevancia porque establece el compromiso, por parte de los Estados nucleares, de no transferir a los no nucleares armamento nuclear de ningún tipo, ni el control sobre este tipo de armamento u otros explosivos nucleares, así como a negar la asistencia a aquellos que deseen manufacturarlos. Por su parte, los Estados no nucleares, en el artículo II, se comprometen a no recibir transferencias de armas nucleares ni artefactos explosivos de energía nuclear de ningún tipo, ni el control sobre éstos, procedentes de Estados nucleares, así como a no fabricarlos ni recabar ayuda para ello de los Estados que tengan la capacidad nuclear.

Estos compromisos resultan fundamentales debido a que la tecnología y los equipos necesarios para la construcción de un explosivo nuclear son de difícil acceso y requieren un alto nivel de desarrollo. De todas formas, y como ya se ha indicado, en la actualidad hay bastantes países que podrían disponer de dicha tecnología. Por ello, es importante que los firmantes se hayan comprometido a no intentarlo.

### **El régimen de salvaguardias**

Pero para tener la seguridad de que este compromiso se cumple, el artículo III establece un régimen de salvaguardias que constituye el elemento de verificación del TNP. Todo país, sea o no nuclear, firmante del TNP, está obligado a firmar un acuerdo de salvaguardias con el OIEA, den-

tro de unos límites de tiempo prescritos (180 días desde la entrada en vigor del Tratado, para los firmantes originales. Los países que se adhieran al Tratado con posterioridad deberán comenzar sus conversaciones con el OIEA el mismo día en que depositen sus instrumentos de ratificación, y los acuerdos entrarán en vigor no más tarde de 18 meses después de dicha fecha).

Como bien indica M. Alonso Berrio (1994, p. 10) el concepto de salvaguardias difiere del de «protección física», ya que este último se refiere a las medidas tomadas por los Estados para prevenir los actos ilícitos que afecten a la seguridad de las actividades nucleares, realizados por personas o grupos de personas dentro de un Estado; mientras que las salvaguardias se establecen para garantizar que los Estados cumplen sus compromisos de no utilizar la energía nuclear para fabricar armamento.

El contenido de los acuerdos de salvaguardias ha sido diseñado por el OIEA mismo, incluyendo detalles técnicos y operativos que aseguren la detección de posibles desviaciones de cantidades significativas de material nuclear desde su utilización con fines pacíficos a la posible construcción de artefactos explosivos. También permiten «disuadir» de la realización de tales desviaciones a través de un sistema de control de tiempos y plazos (J. Goldblat. 1985, p. 5).

Existen tres categorías de salvaguardias: las aplicables a los Estados no nucleares miembros del OIEA que no son firmantes del TNP. Estas sólo se refieren a determinadas instalaciones, equipos y materiales nucleares (documento INFCIRC/66 rev. 2). La segunda categoría sería la relativa a los Estados no nucleares miembros del TNP u otro convenio regional de no proliferación. En este caso, las salvaguardias se aplican a todas las actividades nucleares de estos Estados. La tercera categoría se refiere a las salvaguardias aplicables a los Estados productores de armas nucleares que aceptan el control de todas o algunas de sus actividades nucleares con fines pacíficos (M. Alonso Berrio. 1994, pp. 11-12).

El TNP establece que las salvaguardias se apliquen en forma tal que no constituyan cortapisas para el desarrollo económico o tecnológico de los países afectados, ni eviten la cooperación internacional de actividades nucleares con fines pacíficos.

A pesar de que los Estados nucleares no están obligados por el TNP a someterse a la verificación de sus actividades nucleares, los cinco han aceptado sujetar algunas, o muchas, de estas actividades a la autoridad

del OIEA. Con ello pretenden evitar dar la imagen de tener un trato privilegiado que pudiera ser discriminatorio para la protección de la propiedad industrial (M. Alonso Berrio. 1994, p. 15), ya sea debido a los costes inherentes a las salvaguardias, o a un supuesto riesgo de pérdida de capacidad para mantener reservada la información sobre los descubrimientos. Debido a este sometimiento voluntario, los países nucleares han conseguido tranquilizar a los otros países en relación con su capacidad nuclear relativa a fines pacíficos. No sucede lo mismo con su capacidad para utilizar material nuclear con fines militares, ya que no se establecen obligaciones.

Durante décadas se consideró que el sistema de salvaguardias era muy eficaz. Sin embargo, recientemente se ha podido constatar que Irak consiguió eludir los controles del OIEA utilizando instalaciones no declaradas, creando un sistema paralelo de procesamiento del ciclo nuclear. A partir de este fraude se está replanteando la eficacia del sistema de salvaguardias establecido inicialmente, y se ha apoyado intensamente el reforzar las inspecciones rutinarias con otras «especiales» (adicionales a las rutinarias, y/o implicando el acceso a información o instalaciones distintas de las especificadas en el Acuerdo relativo a las inspecciones de rutina) en aquellos casos en los que el OIEA considere que hay indicios de actividades sospechosas (Jozef Goldblat. 1995, pp. 20-21).

Esto no quiere decir que el OIEA haya limitado su actividad a la aplicación de las directrices y normas decididas en un principio. Muy al contrario, tanto algunos gobiernos como la Junta de Gobernadores del OIEA han estado tremendamente activos en la mejora y puesta al día del sistema. Pero, como muy bien indica M. Alonso Berrio (1994, p. 16) las salvaguardias no se idearon para detectar programas nucleares clandestinos utilizando material nuclear no declarado. Las salvaguardias se han basado en el control del flujo de material nuclear, pero las instalaciones nucleares no eran, por sí mismas, objeto de control, si el Estado no declaraba que se había introducido material nuclear. La OIEA no disponía, en principio, de capacidad para detectar instalaciones clandestinas.

Este aspecto se está transformando últimamente, con objeto de poder controlar mejor el tipo de relaciones internacionales que se está configurando tras el fin de la guerra fría. Ya en la Conferencia de Revisión del TNP de 1990 se recomendó que el OIEA utilizara plenamente su poder de realizar inspecciones especiales. La Junta de Gobernadores de este Organismo declaró en 1992, durante su reunión de Viena, que su capacidad de super-

visión se extendía también a «instalaciones sospechosas» en Estados miembros con acuerdo de salvaguardias. Posteriormente, el programa 93+2 (de diciembre de 1993) establece normas de accesibilidad para verificar la información proporcionada por los Estados y mayor transparencia a todos los niveles.

### **El uso de energía nuclear con fines pacíficos**

El artículo IV reafirma la capacidad de los países no-nucleares firmantes del TNP a desarrollar la investigación, producción y utilización de la energía nuclear con fines pacíficos. Asimismo, expresamente compromete a los países parte del Tratado que disponen de mayor capacidad en este terreno para que cooperen con los que se encuentran menos adelantados, a través de «un intercambio lo más intenso posible de equipos, materiales, e información tecnológica y científica», y considerando las necesidades de las zonas del mundo que estén más necesitadas de desarrollo.

La implementación de este artículo se ha visto afectada por consideraciones de tipo ecológico y económico, ya que la energía nuclear perdió parte de su aparente interés al comprobarse la cantidad de problemas que podía implicar, así como los enormes costes de construcción de centrales generadoras de energía, y los no menores de su mantenimiento en condiciones de seguridad medioambiental. Recientemente, el accidente de la central nuclear de Chernóbil, en Ucrania, ha dejado patente los riesgos a largo plazo de tener centrales situadas en países con escasos recursos económicos, incapaces de afrontar una atención permanente de mantenimiento.

La cantidad de problemas que esta cooperación e intercambio ha suscitado empujó a un grupo de proveedores a reunirse para buscar fórmulas comunes para aplicarlas a sus exportaciones. El hecho de que estas reuniones tuvieran lugar en Londres ha supuesto que se les conozca como el Club de Londres. En 1977 este grupo, que estaba formado por quince países, incluyendo a Francia (país no parte del TNP, pero gran exportador) confeccionó una lista de materiales, equipo y tecnología, que *would trigger* las salvaguardias del OIEA en caso de ser exportadas a países no nucleares no firmantes del TNP. Esta lista, llamada «Guía para las transferencias nucleares» fue entregada a las autoridades del OIEA. Los países receptores de alguno de estos artículos deberían asegurar su «protección física» y comprometerse a no utilizarlos con fines militares. El Club de Londres exigía también que se sometieran a estas normas las posibles

«réplicas», es decir, instalaciones o materiales fabricadas en el propio país copiando a los que les hubieran sido transferidos por los miembros del Club. En caso de que no se respetaran estas normas, los miembros del Club se reunirían rápidamente para tomar acciones colectivas contra el país infractor.

Otro factor de reforzamiento de las previsiones del TNP sobre las transferencias de energía nuclear con fines pacíficos ha sido el Acta de No Proliferación Nuclear (*Nuclear Non Proliferation Act*) adoptado unilateralmente por el Gobierno de Estados Unidos en 1978, que confirmaba la prohibición estadounidense de exportar plantas de enriquecimiento y reprocesamiento, y además estipulaba nuevos compromisos tendentes a evitar la exportación de cantidades significativas de plutonio o uranio enriquecido. También se establecía el requisito de haber aceptado un régimen de plenas garantías con el OIEA para poder ser receptor de material nuclear desde Estados Unidos. La política de Canadá y de Australia es tan rigurosa como la de Estados Unidos.

El Club de Londres ha continuado reuniéndose y procurando poner límites que refuercen su responsabilidad en la no proliferación. De todas formas, desde algunos países del Tercer Mundo se ha aducido que aquellos Gobiernos que han firmado el TNP y están sujetos a las restricciones del artículo III no tienen por qué aceptar más cortapisas. Es difícil que haya total coincidencia en los puntos de vista de los países consumidores y los que deben proporcionarles los materiales necesarios (J. Goldblat. 1985, pp. 8-9).

Respetando los términos establecidos en el TNP, y las limitaciones establecidas dentro del Club de Londres, los gobiernos nucleares han apoyado proyectos de cooperación técnica en áreas tan diversas como la investigación agrícola y la medicina nuclear. El OIEA mismo ha apoyado proyectos de este tipo de carácter regional —como el Acuerdo Regional de Comercio para América Latina (ARCAL).

En la actualidad, existe un peligro derivado de las transferencias procedentes de Rusia y otros países del área ex soviética, que se encuentran en una fase de reestructuración económica y social en la que a veces impera el «todo vale» cuando se trata de exportar. En los últimos meses ha sido motivo de preocupación internacional el proyecto de exportación de facilidades nucleares desde Rusia a Irán, pues aunque se trata de proyectos etiquetados como «con fines pacíficos», podrían proporcionar a este último país la capacidad de construir armamento nuclear. Durante el

invierno de 1995, los servicios secretos alemanes, ayudados por agentes de inteligencia españoles, consiguieron demostrar al mundo que desde Rusia se estaban realizando exportaciones de material nuclear de manera ilegal.

## **Las explosiones nucleares con fines pacíficos**

Una de las posibilidades de utilización de la energía nuclear con fines pacíficos es lo suficientemente importante como para merecer un apartado por sí mismo: el de las explosiones nucleares con fines pacíficos. De acuerdo con los expertos, no es posible desarrollar métodos para realizar explosiones nucleares que sirvan solamente para fines pacíficos. Por lo tanto, el desarrollo de un sistema internacional de control de explosiones nucleares con fines pacíficos sólo serviría para impedir el pretendido acuerdo de prohibición total de explosiones nucleares, que lleva varias décadas siendo propuesto por diversos grupos, y que últimamente parece estar más cerca de conseguirse.

El artículo V del TNP regula este tipo de explosiones, estableciendo que sólo podrán realizarse por Estados nucleares, los cuales tendrán la obligación de ponerse a disposición de los no nucleares cuando estos lo requieran, siempre en base a un trato no discriminatorio, con un precio mínimo, y sin que pueda cobrárseles por la investigación y desarrollo implicados. Para beneficiarse de esto, los Estados no nucleares deberán someterse a un acuerdo, o acuerdos, internacionales, dentro de un organismo apropiado en el que debe haber representantes de este tipo de países. También podrán hacerlo a través de acuerdos bilaterales.

El OIEA nombró una comisión de expertos para que realizase un informe sobre este tipo de explosiones. El trabajo de esta Comisión, finalizado en 1977, consistió no sólo en establecer una reglamentación y directivas necesarias para la regulación de las explosiones, sino también en un estudio de cuestiones relacionadas con la salud y la seguridad medioambiental, así como en un estudio comparativo de costes en relación con explosiones no nucleares. De acuerdo con sus conclusiones, no era especialmente rentable sustituir las explosiones convencionales por las nucleares.

Además, los riesgos de contaminación tampoco aconsejaban el hacerlo. De hecho, el escepticismo respecto a la bondad de estas explosiones ha ido en aumento desde entonces, y su utilización no ha prosperado. Sin

embargo, sí puede pensarse que el haberlas sometido a regulación internacional, prácticamente prohibiéndolas para los países no nucleares, ha contribuido al régimen de no proliferación, pues los trucos y las trampas podrían haber conseguido que ciertas experiencias armamentísticas se encubrieran con la disculpa de explosiones pacíficas.

### **Obligaciones relativas al desarme**

Todas las previsiones establecidas en los artículos estudiados hasta el momento se refieren a obligaciones conducentes a evitar la posibilidad de que los gobiernos de Estados que no poseyeran armas nucleares hasta esa fecha pudieran hacerlo después. Es decir, a evitar la extensión del armamento nuclear por toda la geografía mundial, y en manos de muchos gobiernos. Es lo que se ha denominado la «extensión horizontal» del armamento nuclear. En el artículo VI se aborda otro aspecto de la proliferación: el que se ha denominado «proliferación vertical». Este artículo tiene como objetivo tranquilizar a los Estados no nucleares parte del Tratado, estableciendo que cada uno de los gobiernos signatarios del mismo se compromete a intentar de buena fe negociar las medidas necesarias para obtener un pronto cese de la carrera de armamentos, y el desarme nuclear, así como negociar un tratado de «desarme general y completo bajo un estricto y efectivo control internacional». Es evidente que este artículo ha sido objeto de poca atención por parte de los países nucleares, si bien es cierto que se trata del único documento internacional por el que los países con armamento nuclear se comprometen a intentar el desarme. Hasta el final de la guerra fría, el artículo VI fue simplemente ignorado.

Esto constituyó el punto de fricción más importante entre los países nucleares y los no nucleares durante las Conferencias de Revisión del TNP, y en varias ocasiones impidió que se firmara un documento final. Los no nucleares opinaban que se estaba exigiendo de ellos el cumplimiento de unos acuerdos que los países nucleares no respetaban en la parte que a ellos les afectaba más. Sin embargo, esta situación cambió con el final de la guerra fría.

El primer acuerdo de desarme nuclear efectivo fue el de eliminación de los misiles nucleares de alcance intermedio, conocido como el Tratado INF (Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio), acordado entre el presidente Ronald Reagan de Estados Unidos y el jefe de Estado de la Unión Soviética, Mihail Gorbachov, en Reikjaviak, en 1987 (entró en vigor el 1 de junio

de 1988). De acuerdo con este Tratado, debían eliminarse 2.000 cabezas nucleares de este tipo de armamento.

Desde el año 1990 se ha acelerado el proceso de desarme nuclear por parte de Estados Unidos y de la Unión Soviética, (posteriormente Rusia, como heredera de los compromisos internacionales de la Unión Soviética) y al mismo tiempo se han hecho todo tipo de esfuerzos para controlar el armamento nuclear que quedó en poder de otras repúblicas ex soviéticas. En junio de 1994, el señor Thomas Graham jr., subdirector en ejercicio de la Agencia de Control de Armamentos y Desarme del Gobierno de Estados Unidos aseguraba, durante una conferencia dada en Bariloche (Argentina) que «en este momento tanto Estados Unidos como Rusia están reduciendo armamento tan rápidamente como es técnicamente posible. Estados Unidos están destruyendo casi 2.000 armas nucleares por año, y Rusia hace algo similar» (*Non-Proliferation Reader*. 1994, p. 4). La plena aplicación de los Acuerdos START y START II invertiría la carrera de armamentos estratégicos, al establecerse en ellos la retirada de más de 17.000 armas nucleares de los misiles y bombarderos de ambas naciones. Las previsiones del Acuerdo START II reducen los arsenales al nivel en que estaban en 1972. También prohíbe los misiles balísticos intercontinentales de cabezas múltiples, que son los más desestabilizadores. De todas formas, los Acuerdos START II están estrechamente ligados a los START I debido a que se apoya en las definiciones y en las medidas de verificación del primero, y no puede ser implementado hasta que aquel entre en vigor.

Sin embargo, otros países nucleares, como Francia y China, están todavía en la actualidad realizando pruebas nucleares para mejorar sus arsenales.

Todo lo anterior parece indicar que los países que eran nucleares antes de acordarse el TNP en 1968 han interpretado este de acuerdo con sus necesidades e intereses nacionales. Lo que sin duda puede haber supuesto una fragilidad para el Tratado, pero no invalida su importancia como instrumento de freno a la proliferación nuclear.

### **Zonas libres de armas nucleares**

El artículo VII tiene el interés de intentar fomentar los acuerdos regionales que ayuden a la eliminación de armamento nuclear, evitando las reticencias derivadas del miedo a unos vecinos agresivos. El acuerdo regional más importante de este tipo ha sido el Tratado de Tlatelolco, anterior al TNP, ya que se firmó en 1967. Este Tratado abarca el área de América

Latina, pero no todos los gobiernos de esta región lo han firmado, ni ratificado. La preparación de la Conferencia de Revisión de 1995, para la que se había previsto proponer la extensión indefinida del Tratado (como finalmente fue acordado), ha supuesto una intensa actividad diplomática por parte de algunos países, especialmente Estados Unidos, tanto para conseguir que firmaran y/o ratificaran el TNP, y el Tratado de Tlatelolco, todos aquellos Gobiernos que no lo habían hecho todavía, como para conseguir la creación de zonas desnuclearizadas en todas las regiones posibles. En respuesta a este esfuerzo tuvieron lugar algunas iniciativas regionales de indudable interés, entre ellas:

1. El comienzo de un diálogo sobre seguridad entre los gobiernos de los países integrantes de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), así como los esfuerzos para eliminar potenciales fuentes de conflicto, como la disputa sobre las islas Spratley (entre Vietnam y China).
2. El esfuerzo realizado por algunos países del Cono Sur de América Latina, especialmente Argentina, por llegar a acuerdos regionales de control de armamentos.
3. Los progresos realizados por el Grupo de Trabajo para el Control de Armamentos Multilateral y Seguridad Regional (ACRS) creado como parte del proceso de paz para Oriente Medio.
4. Inicio de negociaciones para la creación de una zona libre de armas nucleares en África. (Thomas Graham jr. 1993, p. 8).

El interés de los acuerdos regionales radica en que servirían para eliminar reticencias derivadas de los distintos tipos de necesidades y preocupaciones que afectan a las naciones en función de la agresividad que estas estimen que existe en su entorno —en este sentido, una base sólida para lograr acuerdos de desarme nuclear sería conseguir antes que se acordaran limitaciones al armamento convencional. Sin duda alguna, ayudaría a ello conseguir compromisos de reducción de oferta por parte de los países vendedores de armamento, lo cual en este momento no parece ser fácil debido al interés de Rusia y China por obtener divisas a través de su industria de armamento, unido a la competencia no frenada de otros países occidentales.

### **Las Conferencias de Revisión del Tratado**

El artículo VIII del TNP regula la forma en que podrán hacerse enmiendas, y, muy especialmente, establece la realización de Conferencias de Revi-

sión del Tratado, en intervalos de cinco años. Estas Conferencias han resultado ser muy útiles para comprobar cuales eran las reticencias de las diversas partes, por lo que, a pesar de que en algunas de ellas no se logró el consenso, sirvieron para mejorar la capacidad de todos para comprenderse mutuamente, y conocer los puntos de fricción que era necesario mejorar, si no eliminar, para llegar a un acuerdo importante. Lo que se hizo en varias de ellas.

Fue especialmente útil con motivo de la Conferencia de Revisión de 1995, año en el que se cumplían los 25 años desde la entrada en vigor del TNP, fecha en la que, de acuerdo con el artículo X, había que convocar una Conferencia para decidir si el Tratado debía de ser extendido indefinidamente, o si sólo debería de extenderse para uno o más periodos.

### **Condiciones para retirarse como parte del Tratado**

Las condiciones para dejar de ser miembro del TNP están especificadas en el artículo X 1. Es una previsión inteligente, ya que con posterioridad se ha visto que era posible que algún miembro intentara salirse de los compromisos adquiridos en el momento en que decidieran dotarse de armamento nuclear. Esto es concretamente lo que intentó hacer Corea del Norte en 1993. Pero el citado párrafo del artículo X establece que sólo será posible salirse del Tratado «invocando una situación extraordinaria que esté en contra de los intereses supremos del Estado en cuestión».

Los artículos IX y XI se refieren a los aspectos técnicos de aplicación, idiomas de las versiones, y depósito del texto. Se deja el Tratado abierto a la firma y ratificación de cualquier Estado que lo desee sin plazos de cierre. Y se nombra Gobiernos depositarios a los de: Reino Unido, Unión Soviética y Estados Unidos de América. Que, como sabemos, eran los tres Estados nucleares firmantes del mismo.

### **La resolución del Consejo de Seguridad sobre garantías a los países no nucleares**

Un mes antes de firmarse el TNP, el 19 de junio de 1968, el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó una resolución por la que expresaba la necesidad de proporcionar garantías a los Estados no nucleares de que no serían atacados por uno que sí lo fuese. Para ello, se animaba a los Estados nucleares a expresar públicamente su disposición a defender a cual-

quier Estado no nuclear, firmante del TNP, que fuera objeto de ataque o de amenazas.

La resolución fue aprobada por 10 votos a favor, 0 en contra, y 5 abstenciones: las de Argelia, Brasil, Francia, India y Pakistán.

En realidad, esta resolución no aporta nada nuevo dentro del contexto de la Carta de las Naciones Unidas, que establece que todos sus miembros serán asistidos por los demás en caso de ser objeto de un ataque, sin especificar el tipo de armamento utilizado. Pero era oportuno animar a los países nucleares a ratificar el compromiso en vísperas de la firma del TNP. De hecho, China ya afirmó en 1964 que no sería el primero en usar armas nucleares, bajo ninguna circunstancia. En 1982, la Unión Soviética hizo esta misma promesa —la política del «no primer uso» (*No First Use*) que constituyó una auténtica manifestación pacifista, incluyendo la firma de tres millones de ciudadanos soviéticos.

La respuesta de la OTAN a esta iniciativa fue pedir que se disminuyera la amenaza soviética sobre Europa con armamento convencional, ya que no se comprometía a no utilizar el armamento nuclear en caso de un ataque convencional masivo. De todas formas, tanto Estados Unidos como Gran Bretaña han afirmado su compromiso de no atacar con armas nucleares a ningún Estado no nuclear firmante del TNP, excepto «en el caso de que estos ataquen a Estados Unidos (o Gran Bretaña) en alianza con un Estado nuclear». También Francia ha ofrecido idénticas garantías, haciendo la excepción en el caso de un ataque contra Francia o un país con el que Francia tenga un acuerdo de defensa, cuando el atacante no nuclear actúe en alianza con un país nuclear.

En la declaración final de la Primera Conferencia de Revisión, en 1975, se insistió en este aspecto de la seguridad, afirmándose que una buena forma de asegurar tranquilidad a los Estados no nucleares sería la declaración de «zonas libres de armas nucleares» en todas las regiones posibles.

## **Evaluación general**

Se nota en el Tratado la ausencia de una definición de «armamento nuclear». Esto probablemente sea debido a que tal definición se había hecho previamente en el Tratado de Tlatelolco. En cualquier caso, hasta la fecha esta circunstancia no ha supuesto problemas dignos de consideración. El TNP tenía sin duda otros puntos débiles, que en muchos casos

han sido mejorados durante las Conferencias de Revisión, o podrán serlo en el futuro. Los expertos apuntan, sobre todo, a la necesidad de continua mejora de la política de salvaguardias, que han de irse ajustando a la cambiante situación mundial, y a los avances tecnológicos, que facilitan las posibilidades de trampas. Pero, en su conjunto, el resultado de la aplicación del TNP ha sido bastante satisfactorio. Bien entendido que este Tratado ha de evaluarse dentro de todo un conjunto de reglas y actividades que se conoce como el Régimen de No Proliferación Nuclear, considerablemente más amplio.

## **Conclusiones**

Con el final de la guerra fría se ha producido una reestructuración de las relaciones internacionales, en la que no ha sido un acontecimiento menor la disolución de la antigua Unión Soviética, y los cambios socio-económicos que se añaden a los de geopolítica en aquella región. Las armas nucleares de la antigua Unión Soviética quedaron distribuidas en cinco de las nuevas repúblicas. De éstas, Rusia queda internacionalmente considerada como el interlocutor sustituto de las obligaciones contraídas por la antigua Unión Soviética, y por lo tanto se acepta su estatus nuclear. Bielorrusia accedió al TNP como miembro no nuclear en 1993. Kazajstán accedió al TNP como Estado no nuclear en 1994. Ucrania ha pasado por varios periodos de rechazo a su condición de Estado no nuclear, aunque finalmente accedió al TNP.

En lo relativo al armamentismo, destacan, entre otras variaciones, un importante proceso de desarme nuclear por parte de Occidente y Rusia, con la sola excepción de Francia. En la región de Oriente Medio se continúa con la práctica de comprar armas a gran escala, y no parece detectarse interés a renunciar a la posesión de armamento de alta definición, ni incluso al nuclear, estando en esta zona varias de las naciones consideradas como «frontera», por su sospechada capacidad para construir armas nucleares, e incluso habiéndose detectado, y parado, trampas tendentes a la producción de las mismas por parte de Irak.

En América Latina ha habido algunas iniciativas tendentes a aumentar los arsenales de armas modernas por parte de algunos países con deseos de convertirse de potencia regional, específicamente en el Cono Sur, pero al mismo tiempo se ha producido la ratificación del Tratado de Tlatelolco por parte de Argentina y Chile, y durante los meses precedentes a la celebra-

ción de la Conferencia de Revisión del TNP de 1995, en la que se planteó, y aprobó, la extensión indefinida del Tratado, se llegó a una aceptación casi universal del principio de no nuclearización del continente suramericano.

En la región de Asia se está produciendo un aumento importante de los presupuestos dedicados a la compra y producción de armamentos, por lo general paralelo al incremento de la renta nacional en los países cuya economía se encuentra en proceso de expansión. Al mismo tiempo, China está procediendo a la realización de pruebas nucleares, lo que indica su intención por modernizar sus arsenales de este tipo, y Corea del Norte está siendo cuidadosamente vigilada por el Consejo de Seguridad de la ONU y el OIEA debido a sus intentos de dotarse de una capacidad en armamento nuclear. Australia y Nueva Zelanda, por su parte, son naciones que contribuyen, en la medida de sus fuerzas, a la estabilidad internacional, manifestándose, de palabra y de hecho, contrarias al aumento del armamento nuclear a nivel internacional.

La confección de esta especie de mapa armamentístico tiene por objeto facilitar nuestra evaluación de la situación en el caso de que no hubiera existido un régimen de control de la proliferación nuclear, y dentro de éste, del TNP. Todos los esfuerzos que se hagan en la dirección del control de armamentos serán siempre en beneficio de la comunidad internacional en su conjunto, y es evidente que el trabajo de los encargados de mejorar los instrumentos internacionales adecuados para ello constituye una tarea sin término previsible, en la que la flexibilidad y la capacidad de asumir nuevos retos será un requisito permanente.

## Bibliografía

- ALONSO BERRIO, M. 1994, *Conferencia de Extensión y Revisión del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares en 1995*. Memoria del curso selectivo de Secretario de Embajada.
- GOLDBLAT, J. 1985, *Nuclear Non-Proliferation. A Guide to the Debate*. SIPRI/Taylor & Francis. Londres.
- *Prospects for Improving Nuclear Non-Proliferation Mechanisms, en Nuclear Policies un Northeast Asia*. UNIDIR. ONU. Ginebra.
- GRAHAM, T., jr. 1993 (19 de octubre), discurso ante el Comité de la XLVIII Sesión de la Asamblea General de la ONU. En: *Publications of the US Arms Control and Disarmament Agency. Office of Public Information*. Washington.
- OYARZUN, R. 1995, *El Tratado de No Proliferación Nuclear*. Inédito.

## **CAPÍTULO SÉPTIMO**

# **LA CONFERENCIA DE EXAMEN Y PRÓRROGA DEL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR**

## **LA CONFERENCIA DE EXAMEN Y PRÓRROGA DEL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR**

Por ROMÁN OYARZUN MARCHESI

### **Introducción**

Durante las complejas negociaciones del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), que entró en vigor el 5 de marzo de 1970, numerosos Estados no nucleares insistieron en la necesidad de que el Tratado tuviese una duración inicial de 25 años, al término de los cuales se debía convocar una Conferencia Internacional para decidir sobre su prórroga.

La razón del establecimiento de este límite temporal, se debió a que para algunos Estados no nucleares el reconocimiento de dos categorías de miembros suponía introducir un fuerte desequilibrio en las disposiciones del Tratado, por lo que propusieron dejar abierta la posibilidad de decidir sobre su futura prórroga, a la vista del grado de cumplimiento de sus disposiciones por los Estados-Parte y del nuevo contexto internacional.

Este es el origen del célebre artículo X 2 del TNP, que afirma que 25 años después de su entrada en vigor, habrá de celebrarse una Conferencia Internacional para decidir si el Tratado debe continuar en vigor indefinidamente, o por el contrario debe ser prorrogado por un periodo fijo o varios periodos fijos de tiempo.

Esta disposición tiene dos peculiaridades: la primera, consiste en que no deja abierta la posibilidad de que las Partes decidan sencillamente no prorrogar el Tratado, ya que las tres opciones se refieren a su extensión. La segunda, se refiere a la última frase del artículo X 2 en la que se afirma

que la decisión sobre la prórroga no ha de ser adoptada por los Estados que participen en la Conferencia que se celebre a los 25 años, sino por «la mayoría de los Estados-Parte en el Tratado».

Este importante matiz llevará, como se verá posteriormente, que los partidarios de una determinada propuesta de prórroga efectúen gestiones ante terceros Estados para asegurarse la presencia en la Conferencia de aquellos países que consideran podrían suponer un voto a su favor.

### **La prórroga del TNP: alternativas**

Como se acaba de ver, de acuerdo con el artículo 10.2, el TNP podía ser prorrogado por un periodo indefinido de tiempo o por uno o varios periodos definidos de tiempo. Cada una de estas opciones tenía una serie de ventajas e inconvenientes que fueron puestas de manifiesto por los diversos Estados que forman parte del Tratado.

#### *Prórroga indefinida del TNP*

Era la posición de la Unión Europea (UE) y la más aconsejable desde el punto de vista del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Suponía establecer con carácter permanente la prohibición de adquirir armas nucleares, y además los Estados nucleares se verían obligados a proseguir con el desarme nuclear lo que favorecería la adhesión de nuevos Estados al TNP, al tiempo que estimularía la adopción de medidas más eficaces para el control de las exportaciones de material sensible.

Los argumentos que se utilizaban en contra de la prórroga indefinida incían básicamente en que extendería para siempre la legitimación de los cinco Estados en posesión de armas nucleares, perpetuando así un Tratado que se consideraba desequilibrado, ya que los Estados no nucleares y dentro de éstos los no alineados sostenían que los cinco nucleares no habían cumplido las condiciones del artículo IV, que les obliga a facilitar tecnología nuclear para fines pacíficos.

#### *Prórroga por varios periodos fijos de tiempo*

Este era el caso de una prórroga por un periodo de 20 años, por poner un ejemplo, al término de los cuales los Estados-Parte decidirían nuevamente sobre su renovación. Para algunos no alineados esta opción presentaba la

ventaja de que se mantendría la presión sobre los Estados nucleares para que, a cambio de mantener su posición de privilegio como tales Estados nucleares, se viesen obligados a proseguir con las medidas de desarme y a facilitar el acceso a tecnología nuclear para fines pacíficos.

Sin embargo, como argumento en contra habría que decir que la prórroga por varios periodos fijos de tiempo presentaba el gran peligro de que el Tratado podría ser bruscamente interrumpido al término de uno de estos periodos, lo que provocaría una gran incertidumbre nada deseable en el campo de la no proliferación nuclear.

### *Prórroga por un periodo definido de tiempo*

La extensión del TNP por diez años más, por poner otro ejemplo, suponía que al término de este periodo el TNP dejaría de existir, lo que llevaría a los Estados a no cumplir con las obligaciones previstas en el Tratado, ya que el simple paso del tiempo legitimaría sus acciones. Era para la UE la peor de las soluciones porque suponía hipotecar el futuro de la comunidad internacional que se vería privada del único Tratado global que prohíbe a los Estados no nucleares parte del Tratado la adquisición de armamento nuclear.

### **La acción común de la UE sobre el TNP**

A la vista de la importancia de la prórroga del TNP y de los graves inconvenientes que presentaban las opciones que no fuesen la prórroga indefinida del TNP, el Consejo de la UE celebrado el 25 de julio de 1994 aprobó una acción común relativa a la preparación de la Conferencia de Examen y Prórroga del TNP en 1995. En esta acción común los Estados miembros de la UE se comprometían a:

- Convencer a los Estados que aún no sean Partes del TNP a que se adhieran al mismo, si es posible antes de 1995, así como a ayudar a los Estados dispuestos a ello a acelerar su adhesión.
- A alentar a la participación en la Conferencia de Examen y Prórroga del TNP.
- A contribuir a la formación de un consenso en favor de la prórroga indefinida e incondicional del TNP.

La acción común, preveía para el logro de estos objetivos la realización de gestiones ante terceros Estados que no fueran Parte del Tratado a fin de que se adhiriesen al mismo, así como ante aquellos Estados que siendo

parte del TNP no compartían la convicción de la Unión de que el Tratado debería prorrogarse por un periodo indefinido y de forma incondicional

Durante la Presidencia alemana de la UE así como durante la de Francia, se confirió un gran impulso a la acción común mediante la realización de gestiones en *troika* en numerosos Estados. Además, y a la vista de que numerosos Estados tenían serias dudas sobre cual de las tres opciones era la más aconsejable, la UE llegó a la conclusión de que era necesario redoblar esfuerzos, e ir más allá de las gestiones realizadas por la *troika*, mediante el ejercicio de una acción diplomática a nivel bilateral ante aquellos países que todavía se mostraban renuentes a apoyar la prórroga indefinida.

Por ello, Alemania envió delegaciones de alto nivel a diversas capitales, Italia dio instrucciones a todas sus Embajadas acreditadas en países pertenecientes al Grupo No Alineado para que efectuaran gestiones, Francia fue especialmente activa en África y Asia y el Reino Unido en el Caribe.

En cuanto a España, efectuó gestiones en Iberoamérica que tuvieron un resultado muy favorable, ya que un buen número de Estados iberoamericanos fueron de los primeros en sumarse a la lista de copatrocinadores de la prórroga indefinida.

## **Las Conferencias Preparatorias del TNP**

A fin de preparar adecuadamente la Conferencia de Examen y Prórroga del TNP, se celebraron cuatro Conferencias Preparatorias (PREPCOM), en la que se fueron clarificando las discrepancias existentes entre los partidarios de la prórroga indefinida e incondicional del TNP (Grupo Occidental y Grupo del Este) y un elevado número de Estados pertenecientes a los no alineados, quienes sostenían que para apoyar la prórroga indefinida del TNP habría que avanzar previamente en los siguientes campos:

1. Desarme nuclear. Los no alineados estimaban que el desarme general y completo era uno de los objetivos básicos del TNP (artículo VI) por lo que los Estados nucleares deberían de reafirmar su compromiso para la eliminación de las armas nucleares. A este respecto, sostenían que el establecimiento de una fecha límite para la supresión de los arsenales nucleares constituiría una medida de gran peso político para la prevención de la proliferación nuclear.
2. Zonas desnuclearizadas. Consideraban que los Estados nucleares deberían apoyar las iniciativas de otros Estados que tienen por objeto

el establecimiento de zonas desnuclearizadas, al tiempo que estimaban que se debería prohibir el despliegue de armas nucleares en territorios no pertenecientes a los Estados nucleares.

3. El Tratado para la Prohibición de Ensayos Nucleares. La conclusión de este Tratado denominado habitualmente en sus siglas en inglés CTBT (*Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*) continuaba siendo la prioridad de los no alineados. La negociación de este Tratado se está llevando a cabo en el marco de la Conferencia de Desarme en Ginebra, y se deseaba que sus negociaciones estuvieran finalizadas no más tarde de 1996.
4. Garantías de seguridad. La mayoría de los Estados no nucleares que forman parte del TNP venían solicitando desde hace largo tiempo que los Estados nucleares se comprometieran formalmente por medio de un tratado multilateral al no uso de sus armas nucleares contra los Estados no nucleares (denominadas comúnmente «garantías negativas de seguridad»).
5. Producción y almacenamiento de material fisible. Los no alineados insistían también que la conclusión de un Tratado que prohibiese la producción y almacenamiento de material fisible para armas nucleares (*Cut-Off Treaty*) sería una contribución muy importante en el campo de la no proliferación.
6. Restricciones al uso pacífico de la energía nuclear. Por último, los no alineados se lamentaban de las restricciones que imponían los Estados nucleares al acceso a la tecnología de vanguardia en el campo nuclear para el uso pacífico de la energía. A este respecto, incidían en el inalienable derecho de los Estados a acceder a dicha tecnología siempre y cuando hubieran suscrito acuerdos de salvaguardias con el Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA).

Evidentemente todas estas condiciones a la prórroga del TNP se han reflejaron en las PREPCOM que tuvieron lugar hasta la fecha y en las que los no alineados hicieron ver que la prórroga indefinida e incondicional del TNP tenía un precio.

### **La Conferencia de Examen y Prórroga del TNP Nueva York, abril-mayo, 1995**

Del 17 de abril al 12 de mayo se celebró en Nueva York la Conferencia de Examen y Prórroga del TNP. El objetivo de esta Conferencia era doble: revisar el funcionamiento del Tratado desde la última Conferencia de Examen en 1990 y adoptar una decisión sobre su prórroga.

La Conferencia se inauguró el 17 de abril, y se prolongó por un espacio de cuatro semanas dedicándose las tres primeras al examen del Tratado y la última a la decisión sobre la prórroga. El trabajo se estructuró en tres Comités Principales que se ocuparon de la revisión de los diversos aspectos del Tratado. A su vez, dichos Comités crearon los correspondientes grupos de trabajo para el análisis de cuestiones específicas.

### *El examen del TNP*

#### EL COMITÉ PRINCIPAL I

Fue presidido por Isaac Ayewah (Nigeria) y se encomendó al examen de los artículos I y II del Tratado que se refieren a la no proliferación de armas nucleares, al artículo VI que trata el desarme, así como al examen del problema de las garantías positivas y negativas de seguridad, que por su complejidad fueron tratadas en un grupo de trabajo *ad hoc* presidido por Richard Starr (Australia).

El Comité Principal I fue, sin duda, en el que se registró un mayor enfrentamiento entre el Grupo No Alineado y el Grupo Occidental. El texto del informe elaborado por este Comité refleja lo lejos que se estuvo de alcanzar un consenso. Los Estados nucleares mantuvieron posiciones diametralmente opuestas con respecto a las de algunos Estados radicales pertenecientes a los no alineados, que denunciaban el elevado grado de incumplimiento por parte de los Estados nucleares de sus compromisos en materia de no proliferación y desarme.

- a) El examen de los artículos I y II sobre no proliferación. El principal punto de discordia fue el asunto referente a los programas nucleares de ciertos Estados, en clara alusión a Israel. Hubo cinco propuestas de redacción de este párrafo en las que los Estados árabes expresaban su preocupación por lo que a su juicio era política tendenciosa practicada por algunos Estados nucleares.
- b) El examen del artículo VI sobre desarme. No hubo siquiera acuerdo en considerar que la carrera de armamentos había finalizado y que nos encontramos tras el fin de la guerra fría en un claro proceso de desarme. Algunos no alineados propusieron la inclusión de varios párrafos en la propuesta del documento final, en los que se subrayaba la necesidad de poner fin a la carrera de armamentos. Por su parte, algunos Estados nucleares propusieron que la Conferencia reconociese que ha habido «progresos espectaculares en materia de desarme».

La posición de España así como de la gran mayoría de los miembros de la UE fue presentada en un documento separado en el que resumidamente se afirmaba que:

- Acogían con satisfacción el hecho de que hubiese finalizado la carrera de armamentos así como por las drásticas reducciones en los arsenales nucleares.
- Propugnaban que el CTBT debía ser concluido sin demora.
- Se insistía en la necesidad de concluir un tratado para la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares.

Este documento estaba en plena consonancia con la posición española en materia de desarme ya que el ministro en su intervención el día 18 de abril en el debate general de la Conferencia señaló que:

«España confía que la pronta ratificación del Tratado START II permita continuar avanzando decididamente en el proceso de desarme y abrir la esperanza de lograr, un día, el ambicioso objetivo del artículo VI del TNP: la conclusión de un tratado que establezca un desarme general y completo bajo estricto control internacional.»

## EL COMITÉ PRINCIPAL II

Presidido por André Erdos (Hungría) se ocupó básicamente del examen del artículo III del Tratado referente al OIEA y el régimen de salvaguardias. En este Comité se crearon dos grupos de trabajo *ad hoc*. El primero, presidido por Enrique J. de la Torre (Argentina) para el estudio de las zonas desnuclearizadas. El segundo, presidido por P. Mackinnon (Canadá) para el examen del problema del control de las exportaciones de materiales y sustancias nucleares:

- a) El OIEA y el régimen de salvaguardias. Se registró un alto grado de consenso en el examen de los temas referentes al OIEA que se puede resumir del siguiente modo:
- La Conferencia apoyó al OIEA en su labor para desarrollar el programa 93+2 a fin de que el organismo sea capaz de detectar las actividades nucleares ilegales, como fueron los casos recientes de Irak y de Corea del Norte.
  - La Conferencia tomó nota de las restricciones financieras del OIEA y solicitó a los Estados-Parte que continúen prestando apoyo financiero.
  - La Conferencia expresó su honda preocupación por los últimos acontecimientos de tráfico ilícito y recomendó a los Estados la

adopción de las medidas necesarias para la vigilancia y custodia de sus instalaciones nucleares (clara alusión a las antiguas repúblicas de la Unión Soviética).

- b) Zonas desnuclearizadas. La Conferencia reafirmó que las zonas desnuclearizadas fortalecen la paz y seguridad regionales y contribuyen al objetivo de lograr un mundo libre de armas nucleares. Además, la Conferencia expresó su posición con respecto a:
- Tratados de Tlatelolco y de Rarotonga. La Conferencia apoyó a estos Tratados que han creado zonas desnuclearizadas en América Latina y en el Pacífico Sur respectivamente.
  - Desnuclearización de África. La Conferencia elogió los avances que se están logrando para concluir el Tratado sobre una zona libre de armas nucleares en África e instó a todos los Estados de la región a que adopten las medidas necesarias para aplicar el Tratado una vez firmado.
  - Desnuclearización de Oriente Medio. No hubo consenso en la redacción de este párrafo que planteó toda clase de dificultades provocando un abierto enfrentamiento entre diversas delegaciones. Probablemente, la falta de un entendimiento provocó, como se verá posteriormente, que al término de la Conferencia se tuviera que adoptar una resolución sobre Oriente Medio.
  - Asia Suroriental. Existió consenso para reconocer los esfuerzos para establecer una zona libre de armas nucleares en el sudeste de Asia.
- c) El control de las exportaciones. En este grupo de trabajo algunas delegaciones señalaron la existencia de campañas discriminatorias por parte de algunos Estados que tratan de evitar que Estados en vías de desarrollo accedan a la energía nuclear. Por otra parte, en el documento redactado por el grupo de trabajo sobre control de exportaciones se reconoce la tarea que desarrolla el Comité Zangger (del que forma parte España) para el control de las exportaciones, mientras que no hubo consenso para la mención de las actividades del Grupo de Suministradores Nucleares (GSN) al que también pertenece España.

### EL COMITÉ PRINCIPAL III

Presidido por Jaap Ramaker (Países Bajos) se dedicó básicamente al examen del artículo IV sobre cooperación para el uso pacífico de la energía nuclear. En este Comité existió consenso en la práctica totalidad de las propuestas para la redacción del documento final. Los principales temas examinados fueron:

- Ataques a instalaciones nucleares. Fue un asunto especialmente polémico por cuanto que los Estados árabes insistieron en la adopción de un lenguaje duro, a juicio de algunas delegaciones. Sin embargo, a la postre, hubo consenso en que la Conferencia considerase que dichos ataques ponen en peligro la seguridad nuclear.
- Seguridad en el transporte marítimo. Fue igualmente un punto controvertido. Cerca de una veintena de Estados del Pacífico y del Caribe fueron sumamente activos para que la Conferencia recogiese su preocupación por el transporte de sustancias radioactivas. Del lado contrario se encontraban algunos Estados que deseaban que la Conferencia recogiese el derecho a la libertad de navegación internacional. Al final hubo consenso, puesto que la Conferencia se hizo eco de la posición de los Estados del Pacífico y del Caribe, que a cambio pasaron a apoyar la prórroga indefinida del TNP.

#### EL FRACASO PARA LA ADOPCIÓN DEL DOCUMENTO FINAL

Finalizada la tarea de revisión de los tres Comités principales, éstos remitieron sus propuestas de redacción del documento final al Comité de Redacción presidido por el embajador Strulak (Polonia). La labor era sumamente difícil puesto que en la propuesta del Comité Principal I sobre desarme apenas existían párrafos consensuados. A pesar de ello, el día de la clausura de la Conferencia, el presidente de la misma embajador Dhanapala (Sri-Lanka) en un esfuerzo de tratar de sacar adelante un documento final presidió personalmente las sesiones de trabajo del Comité de Redacción para presionar a las delegaciones a fin de que flexibilizasen sus posiciones. A pesar de que fracasó en esta tarea, la presidencia de la UE declaró en la sesión de clausura, que la Conferencia había sido un éxito, puesto que si bien los Estados-Parte no se habían puesto de acuerdo sobre el pasado, se había logrado un amplio consenso sobre el futuro del Tratado como se verá a continuación.

#### *Cuestiones relacionadas con la prórroga del TNP*

Desde el inicio de la Conferencia la estrategia del Grupo Occidental estuvo dirigida a lograr una decisión sobre la prórroga indefinida del TNP por consenso. En este sentido, hay que interpretar la campaña que se llevó a cabo por el grupo occidental recabando apoyos a favor de una la propuesta canadiense sobre la prórroga indefinida. En un principio esta posibilidad parecía remota. Sin embargo, una vez que se logró superar una mayoría de copatrocinios a favor de esta propuesta, comenzó a cobrar credibilidad

la idea de que se podría llegar a adoptar una fórmula de compromiso para evitar una votación y dar una salida airosa a las propuestas que presentaron México e Indonesia, que se explican posteriormente.

Por ello, el presidente de la Conferencia y conforme al mandato recibido por los Estados-Parte elaboró una serie de propuestas que recogían las inquietudes de todos los participantes, y que de ser aceptadas permitirían evitar una votación sobre la prórroga. Estas propuestas las presentó en un paquete formado por cuatro pilares:

1. La decisión sobre la prórroga indefinida.
2. La decisión sobre los denominados principios sobre no proliferación y desarme nuclear.
3. La decisión sobre el refuerzo del proceso de examen del TNP.
4. La resolución sobre el armamento nuclear en Oriente Medio.

A continuación se explica el contenido y alcance de estas cuatro importantes decisiones para el futuro del desarme y la no proliferación nuclear.

#### LA DECISIÓN SOBRE LA PRÓRROGA DEL TNP

Se presentaron tres propuestas sobre la prórroga del TNP:

- a) Propuesta para la prórroga indefinida. La delegación de Canadá llevó a cabo una activa campaña a favor de la prórroga indefinida del TNP presentando una propuesta a los Estados-Parte que fue copatrocinada inmediatamente por España, así como por la mayoría de los miembros del grupo occidental. Suecia, Irlanda, Austria, Nueva Zelanda y Australia fueron los miembros de este grupo más reacios a copatrocinar esta propuesta, habida cuenta de que mostraban ciertas simpatías por la propuesta mexicana.

La propuesta de Canadá circuló desde la primera semana de la Conferencia. Conviene recordar nuevamente que el artículo XII del TNP señala que para adoptar una decisión sobre la prórroga será necesario el voto favorable «de una mayoría de Estados-Parte del TNP». En ese momento el TNP contaba con 178 Estados-Parte con lo que la mayoría se situaba en 90 votos. Pocas horas antes del límite fijado para la presentación de propuestas, la delegación de Canadá anunció que se habían superado los 90 copatrocinios, lo que significaba que si todas la delegaciones respetaban su intención de voto, el TNP sería prorrogado indefinidamente.

- b) Propuesta para la prórroga indefinida con condiciones. Fue presentada por la delegación de México y despertó grandes simpatías entre algunos miembros del grupo occidental. La propuesta mexicana era sumamente peligrosa puesto que si finalmente y pese a la activa oposición de Estados Unidos se adoptaba el voto secreto sobre la decisión de la prórroga del TNP, cabía la posibilidad de que numerosos Estados que habían anunciado que apoyarían la prórroga indefinida, se pudieran inclinar finalmente por esta propuesta sin incumplir, al hacerlo, los compromisos previamente adquiridos.

Las mal denominadas condiciones a la prórroga indefinida al TNP —puesto que en definitiva no suspenden la prórroga del Tratado hasta su cumplimiento y que establecía México en su propuesta— consistían básicamente en que se instaba a la conclusión de un Tratado para la Prohibición de los Ensayos Nucleares antes de 1996, a la suspensión de las pruebas nucleares hasta la entrada en vigor de dicho Tratado, y a la adopción de un acuerdo por parte de los Estados nucleares para conceder nuevas garantías positivas y negativas de seguridad a los no nucleares.

- c) Propuesta para la prórroga por varios periodos definidos de tiempo. Fue presentada por Indonesia y consistía, en resumen, en una prórroga por periodos fijos de 25 años con conferencias de examen cada cinco años y con una conferencia de examen y prórroga al término de cada periodo de 25 años. En esta propuesta se contemplaba el refuerzo del proceso de examen del TNP en el que se deberían alcanzar una serie de objetivos que básicamente consistían en: a) la conclusión de un CTBT, b) la adopción de un instrumento jurídico sobre garantías de seguridad, c) la conclusión de un tratado sobre el cese de la producción de material fisible y d) la eliminación de las armas nucleares.
- d) El desarrollo de las negociaciones para la adopción de la decisión sobre la prórroga indefinida sin llegar a una votación. Una vez que la propuesta de Canadá de prórroga indefinida logró superar el número de 90 copatrocinios, se redoblaron los esfuerzos del presidente de la Conferencia para obtener una decisión por consenso. Por ello, comenzó una serie de consultas con diversas delegaciones de las que surgió el citado paquete de cuatro pilares que era, en definitiva, un pacto entre caballeros puesto que las tres decisiones y la resolución sobre Oriente Medio se adoptarían en la misma sesión y sin votación.

La operación fue un éxito puesto que se adoptó la propuesta de prórroga indefinida que presentó el presidente de la Conferencia y que a diferencia de la propuesta canadiense hace alusión a la necesidad de lograr la universalidad del TNP, menciona la eliminación de las armas nucleares mediante la conclusión de un tratado para el desarme general y completo bajo estricto control internacional, y cita los principios sobre no proliferación y el refuerzo de proceso de examen del TNP.

#### LOS PRINCIPIOS Y OBJETIVOS SOBRE NO PROLIFERACIÓN Y DESARME

La delegación de Suráfrica propuso en el debate general de la Conferencia la conveniencia de adoptar una serie de principios sobre no proliferación que tuvieron una gran acogida entre el grupo no alineado. Era, de algún modo, la factura que pasaba Suráfrica por su apoyo a la prórroga indefinida y su renuncia a ser una potencia nuclear, ya que este país interrumpió recientemente sus programas nucleares de carácter militar, adhiriéndose a continuación al TNP. Los principios fueron rápidamente un elemento esencial en las consultas que celebró el presidente para adoptar una decisión por consenso sobre la prórroga del TNP y consisten en:

1. Universalidad. Se señala que la universalidad del TNP es una urgente prioridad y se efectúa un llamamiento a los Estados-no Parte para que se adhieran al Tratado a la mayor brevedad posible.
2. No proliferación. Se afirma que el TNP tiene un papel vital en la prevención de la proliferación de las armas nucleares.
3. Desarme nuclear. Se reconoce que es importante implementar el artículo VI del TNP para el logro de un CTBT no más tarde de 1996, la pronta conclusión de un Tratado para la Prohibición de la Producción de Material Fisible y la conclusión del objetivo final de eliminar las armas nucleares. En este principio sobre desarme nuclear se afirma además que hasta la entrada en vigor del CTBT, los Estados nucleares deberán actuar con la máxima moderación en materia de ensayos, afirmación que resultará ser sumamente controvertida desde el momento en que Francia anunció que iba a reanudar los ensayos nucleares en Mururoa.
4. Zonas desnuclearizadas. Se subraya el convencimiento de que las zonas desnuclearizadas contribuyen al mantenimiento de la seguridad global y regional. Se alienta la creación de nuevas zonas desnuclearizadas, especialmente en Oriente Medio y se solicita la cooperación de los Estados nucleares para que apoyen los protocolos correspondientes de los tratados constitutivos de dichas zonas.

5. Garantías de seguridad. Se afirma que los Estados nucleares deben considerar la posibilidad de conceder nuevas garantías de seguridad que podrían tener la forma de un instrumento internacional legalmente vinculante.
6. Salvaguardias. Se destaca el papel del OIEA como única autoridad responsable de verificar el adecuado cumplimiento de las obligaciones del artículo III del Tratado. Se afirma que el material fisible producto del desmantelamiento de armas nucleares que posteriormente se destine a actividades civiles debe ser puesto bajo el régimen de salvaguardias.
7. Uso pacífico de la energía. Se insta a facilitar la mayor participación posible en el intercambio de tecnologías nucleares y a que los controles a la exportación sean transparentes.

#### EL REFUERZO DEL PROCESO DE EXAMEN DEL TRATADO

Como se recordará, el TNP entró en vigor en 1970 y desde entonces se han celebrado cinco conferencias de examen que han sido preparadas por una serie de reuniones previas —PREPCOM— en las que se abordaban cuestiones meramente procedimentales, sin entrar en cuestiones sustantivas. Por ello, el Grupo No Alineado se mostró partidario de la necesidad de reforzar el futuro proceso de examen del TNP, de lo que se hizo eco el presidente de la Conferencia, que propuso que se adoptase esta tercera propuesta de decisión.

La propuesta consiste básicamente en que en lugar de comenzar la preparación de las Conferencias de Examen un año antes, la próxima que se celebrará en el año 2000 deberá iniciar su preparación en 1997, con un Comité Preparatorio que deberá celebrar una reunión de diez días de trabajo durante los tres años previos a la Conferencia de Examen para implementar tanto los términos del Tratado como, la decisión sobre principios y objetivos sobre no proliferación y desarme. Esto último supone de algún modo establecer el obligado control de dichos principios.

#### LA RESOLUCIÓN SOBRE EL ARMAMENTO NUCLEAR EN ORIENTE MEDIO

Sin embargo, si bien las anteriores decisiones eran suficientes para la mayoría de los Estados-Parte para lograr que la prórroga indefinida del TNP se adoptase sin llegar a la votación, este no era el caso para los Estados árabes, que habían visto con insatisfacción como no habían podido hacer valer sus puntos de vista en relación con la negativa de Israel a

adherirse al TNP. Por ello, el presidente inició una serie de consultas para adoptar esta resolución en la que por el lado árabe hizo las veces de portavoz Egipto y por parte occidental Estados Unidos. España asistió como parte integrante de la *troika* de la UE.

El texto inicial de la resolución citaba a los cuatro Estados de Oriente Medio que no son parte del TNP a saber: Israel, Omán, Djibouti y Emiratos Árabes Unidos y les instaba a su pronta adhesión al Tratado y el sometimiento de todas las instalaciones nucleares a un régimen de salvaguardias totales. Sin embargo, el rechazo de Omán por intermedio de Egipto a figurar en el texto de tal resolución, impidió que prosperase de modo que se llegó a una nueva redacción en la que se hace un llamamiento generalizado pero sin citar a ninguno de los países de la región.

### **Alcance jurídico de las decisiones adoptadas por la Conferencia**

Es un asunto de suma importancia que está siendo objeto de constante debate. Cabría afirmar que las tres decisiones y la resolución sobre Oriente Medio tienen una fuerza jurídica desigual como se verá a continuación:

1. La prórroga indefinida del TNP. Tiene un valor jurídico plenamente vinculante derivado del artículo X 2 del Tratado, en el que los Estados-Parte se comprometen a convocar una Conferencia con la finalidad de decidir sobre la extensión del TNP.
2. El refuerzo del proceso de examen. Su fuerza jurídica y base legal proviene en buena medida del artículo VIII 3 del Tratado que contempla la celebración de Conferencias de Examen. Evidentemente, esta decisión no tiene el mismo alcance que la de la prórroga indefinida, pero el hecho de haberse adoptado por consenso y de nacer de una de las disposiciones del Tratado, hace de ella una decisión *quasi* vinculante, que a diferencia de la prórroga indefinida podría ser modificada por una nueva decisión de los Estados-Parte.
3. La decisión sobre principios y objetivos de no proliferación y desarme nuclear. A diferencia de las dos decisiones anteriores, ésta no tiene ningún asidero en el articulado del TNP. Su adopción no estaba prevista en la Conferencia, sin embargo fue un elemento esencial para adoptar la decisión sobre la prórroga por consenso. Su fuerza se deriva de este hecho y sobre todo porque en la decisión sobre la pró-

rroga indefinida se establece una clara interconexión político-jurídica en el párrafo tercero al mencionar los principios, que a su vez son citados en la decisión del refuerzo del proceso de examen.

4. La resolución sobre Oriente Medio. En primer lugar, conviene notar que no es una decisión propiamente dicha de la Conferencia. En segundo, que su adopción no tiene tampoco un anclaje en el Tratado y además se refiere tan sólo a una región. Se trata, por tanto, de una resolución que no tiene carácter obligatorio al igual que las resoluciones de la Asamblea General. Tiene, en definitiva, tan sólo un alcance meramente moral y político al haberse adoptado por consenso.

## Conclusiones

Si hubiera que extraer algunas conclusiones de la Conferencia de Examen y Prórroga del TNP cabría mencionar las siguientes:

- Se ha logrado el objetivo que perseguía la UE de lograr la prórroga indefinida del TNP. La acción común que se aprobó el pasado mes de julio dio sus frutos y los quince se mantuvieron unidos durante todo el transcurso de la Conferencia salvo en lo referente al alcance del artículo VI sobre desarme.
- Se ha conseguido que el TNP fuera prorrogado indefinidamente sin haber tenido que llegar a una votación. Esto es bueno desde todo punto de vista puesto que la legitimidad y credibilidad del Tratado se ha visto claramente reforzada.
- Los no alineados vieron recogidos sus puntos de vista en materia de desarme y no proliferación al haber adoptado la Conferencia las tres decisiones y la resolución sobre Oriente Medio. Ello va a obligar a los Estados nucleares a continuar avanzando en el proceso de desarme con el fin último de lograr un tratado para la eliminación total de los arsenales nucleares.
- Los Estados nucleares comprobaron que para la mayoría de la comunidad internacional la resolución 984 sobre garantías de seguridad no es suficiente. Es previsible que en el curso de los próximos años exista una gran actividad para que se comprometan mediante un tratado a la no utilización de sus armas nucleares contra los Estados no nucleares.
- El papel del OIEA se vio claramente reforzado y se ha reconocido que las zonas desnuclearizadas pueden ser un medio sumamente eficaz y atractivo para lograr un mundo libre de armas nucleares.
- La actividad internacional que se va a desencadenar a partir de ahora a favor de la universalidad del TNP va a ser sensiblemente superior

de la que existía antes de esta Conferencia. El TNP contaba al concluir la Conferencia de Nueva York con 179 Estados-Parte. Tan sólo no pertenecían a este Tratado Andorra, Angola, Brasil, Comoras, Cuba, Djibouti, los Emiratos Árabes Unidos, la India, Israel, Omán y Pakistán.

## **CAPÍTULO OCTAVO**

# **EL FUTURO DE LA DEFENSA Y SEGURIDAD EUROPEAS Y SU RELACIÓN CON EL TNP**

## **EL FUTURO DE LA DEFENSA Y SEGURIDAD EUROPEAS Y SU RELACIÓN CON EL TNP**

Por ALBERTO PÉREZ MORENO

### **Introducción**

Una de las características más sobresalientes, ante el gran reto que experimenta la seguridad en el umbral del siglo XXI, es su orientación hacia un sistema de seguridad colectiva.

Desde el fin de la guerra fría, el Mundo vive una profunda evolución política que influye en todos los órdenes, pero muy especialmente en el campo de la seguridad.

La dinámica de esta evolución que no cesa y la creciente interdependencia de los países, hace que todos se sientan vulnerables en mayor o menor medida. Los Estados subdesarrollados son débiles a causa de sus carencias de todo tipo; los industrializados, por el contrario, presentan vulnerabilidades debido a sus complejas estructuras políticas, sociales y económicas, que pueden verse afectadas por multitud de acontecimientos.

Todo este cúmulo de circunstancias ha hecho que se vaya abriendo paso de una forma paulatina, pero continuada, la idea de una seguridad compartida por todos, amparada en los principios que inspiraron el nacimiento de las Naciones Unidas y consagrada en el artículo 1 de la Carta Fundamental.

La seguridad colectiva se basa en:

«La idea de que todos los miembros del sistema viven en perfecta armonía y cooperación, pero si uno de ellos viola o altera esa situación, el resto deberá condenar al agresor mediante sanciones diplomáticas, económicas y en última instancia militares» (1).

El derecho de injerencia en asuntos internos de un país cuando se dan una serie de condiciones, reconocido por el Vaticano y sancionado por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y aplicado en varias ocasiones desde la guerra del Golfo o el mismo Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), con su reciente extensión indefinida, son muestras de esta tendencia genérica. Pero esto no debe hacernos olvidar que para llegar a la implantación efectiva de los sistemas de seguridad colectiva, queda aún un largo camino por recorrer.

Boutros Ghali, secretario general de Naciones Unidas, en su *Agenda para la Paz*, abogaba por la creación de unas fuerzas permanentes de la ONU, que permitiesen hacer efectivas todas las medidas contenidas en el capítulo VII de la Carta, como medio de desarrollar un sistema de seguridad colectiva. Esta llamada no tuvo eco en unos momentos en los que la propia ONU se debatía en una fuerte crisis financiera e incluso de identidad que aún perdura.

Más recientemente, con motivo del cincuenta aniversario de la ONU, algunos analistas nos recordaban la incapacidad de esta Organización para frenar auténticas guerras, y aunque reconocían su eficacia en conflictos menores, se mostraban escépticos ante una reactivación de la ONU en el ámbito de la seguridad. (2)

Podemos concluir, por tanto, que aunque avanzamos hacia un sistema de seguridad colectiva, aún siguen siendo necesarias las organizaciones de defensa colectiva, como paso previo para llegar a esa seguridad colectiva, capaz de generar una paz y estabilidad global.

Así lo comprendieron los signatarios del Tratado de Maastricht cuando decidieron poner en marcha una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que incluía:

«La definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común» (3).

---

(1) CORONEL RAYA, M<sup>a</sup> AGUSTINA, «Seguridad Colectiva versus defensa». Revista *Ejército*.

(2) SAHAGÚN, F., «La necesaria reforma de la ONU». Diario *El Mundo*.

(3) Artículo J 4.1 Tratado de la Unión Europea.

El hecho de inscribir la política de defensa común y la defensa común dentro de la PESC, y otorgar a ésta el rango de segundo pilar de la Unión Europea (UE), es un claro exponente del convencimiento de los líderes políticos de que no puede existir una acción exterior y de seguridad fuerte y creíble sin un componente de defensa que complete su dimensión política, económica y diplomática.

En las páginas que siguen reflexionaremos sobre ese componente de defensa, considerado como parte del sistema de seguridad de la UE previsto en la PESC y veremos sus capacidades y carencias para hacer frente a los diversos retos que tiene planteados Europa, especialmente el proceso de integración europea. Para ello analizaremos qué es lo que tenemos que preservar y garantizar, en qué espacio habrá que ejercer la defensa de estos intereses y con qué instituciones contamos para ello, fijándonos finalmente en el componente nuclear y la incidencia del TNP sobre el mismo.

### **Intereses a defender**

A la hora de decidir un modelo de defensa y seguridad, la primera pregunta que nos asalta es cuál es su objetivo o lo que es lo mismo: qué intereses hay que defender.

La percepción de que existen unos intereses comunes entre los países miembros de la UE en cuestiones de seguridad, se va haciendo cada día más nítida y a ello contribuyen tanto razones estratégicas como económicas.

La seguridad de cada uno de los países miembros, y por consiguiente, la de la propia UE en su conjunto, dependerán en gran medida de la capacidad de la Unión para constituir un polo de estabilidad, integración y bienestar frente a los riesgos de todo orden que la acechan: desintegración, nacionalismos exacerbados, conflictos étnicos, terrorismo, etc., que amenazan al propio continente europeo y a su entorno próximo.

Por otra parte, la creciente integración e interdependencia económica de los países miembros, resultado tanto de la voluntad de los Estados como de la dinámica de las propias empresas, que además se verá reforzado por otras medidas como la libre circulación de las personas, llevarán a la aceptación de un cuadro de referencia y a la afirmación de una identidad política que estaría incompleta si no se manifestara en el campo de la

seguridad y la defensa. Los europeos percibirán cada vez más, que en lo esencial comparten unos intereses de seguridad comunes que deben defenderse conjuntamente.

Otra razón, ésta de orden económico, que puede influir en la opinión tanto individual como colectiva en favor de una defensa común, son los elevados gastos que comportan los sistemas de armas y medios necesarios para la defensa, difíciles de acometer por un país de forma aislada, requiriendo más que nunca la cooperación desde la investigación y desarrollo hasta el mantenimiento, pasando por la producción y puesta a punto de los diversos sistemas de armas.

Pero los intereses en el campo de la seguridad son muy amplios y si no siempre es fácil determinarlos para un Estado en concreto, cuanto más difícil puede serlo para una comunidad en formación como la UE. No obstante entendemos que la definición de estos intereses comunes es la base de cualquier estructura de seguridad y su formulación y clara transmisión a la población será la que conseguirá el apoyo de la masa popular, aspecto este cada vez más esencial en los temas de defensa por los sacrificios que comporta.

Para identificarlos seguiremos la distinción tradicional a la que se refiere Luc Stainer (4) que distingue entre «intereses vitales», que son aquellos que se defienden en el propio suelo por puro instinto de supervivencia, los «intereses esenciales» que se defienden más allá de nuestras fronteras y los «intereses generales», que son aquellos valores que se desea promover en el mundo.

### *Intereses vitales*

El interés vital de todo país consiste en proteger la vida, la libertad y los bienes de sus ciudadanos y defender su territorio y los accesos aéreos y marítimos. Son unos intereses ligados al territorio y nadie pone en duda la necesidad de acometer sacrificios para defenderlos. La UE defiende colectivamente la integridad del conjunto de sus territorios, la libertad y el bienestar de sus poblaciones por su participación en la Unión Europea Occidental (UEO) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

---

4) STAINER, L., *Intérêts, communs, valeurs communes, critères d'action.*

### *Intereses esenciales*

Son aquellos a través de los cuales pueden verse afectados en último término los intereses vitales. Los países miembros de la UE están muy industrializados y mantienen unas complejas relaciones políticas, económicas, financieras, comerciales y culturales con todo el mundo. Por ello siempre se verán afectados, en mayor o menor medida, por cualquier crisis de ámbito regional o mundial y pueden ver amenazados sus intereses de seguridad de forma muy diversa.

Estos intereses esenciales de la UE pueden agruparse en dos tipos:

- Seguridad colectiva, paz y estabilidad del continente europeo. Tras la guerra fría el principal interés en el campo de la seguridad es prevenir que reaparezca una seria amenaza a los intereses vitales de los quince miembros de la Unión que tenga su origen en el continente o en su entorno próximo. Objetivo prioritario de la UE es mantener la paz y proyectar la estabilidad y seguridad que gozan sus miembros en todo el continente.
- Intereses económicos. Los intereses esenciales de la UE fuera de Europa se asientan en el espacio que resulta indispensable para que los países miembros desarrollen su actividad económica y tengan libertad para sus comunicaciones. Hay que asegurar las importaciones y las exportaciones, especialmente las vías de navegación del Atlántico norte, el Mediterráneo, el mar Rojo y el golfo Pérsico. También es importante mantener la estabilidad de las zonas productoras de materias primas y de forma especial las de petróleo y gas, de las que depende en gran medida la industria europea.

### *Intereses generales*

Más allá de los intereses vitales y esenciales directamente vinculados a su seguridad, los países de la UE están obligados a promover unos intereses generales o valores inmateriales en razón de su historia, potencial económico y creencia en los valores democráticos. Los derechos del hombre, justicia, solidaridad, respecto al derecho internacional, etc., son valores que deberán ser apoyados y fortalecidos no importa donde, pues siempre redundará en beneficio de los principios en los que se apoya la Unión.

Otro aspecto de estos intereses generales de la UE es prevenir cualquier amenaza grave que pueda desestabilizar el orden internacional. La seguridad de los Quince estará mejor asegurada si existe un orden internacional estable con unas instituciones eficaces, por ello deberán contribuir

a su potenciación y en caso necesario a la defensa de estos valores que contribuyen a la paz y estabilidad mundiales.

Si estos son intereses comunes a cuya salvaguardia hay que dedicar el sistema de seguridad de la comunidad, ¿cómo están reflejados estos intereses en los documentos fundacionales de la UE?

El artículo J 1 del Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE), en su apartado segundo, enumera los objetivos de la PESC, y el primero es:

«La defensa de los valores comunes, de los «intereses fundamentales» y de la independencia de la Unión.»

La independencia de la Unión se identifica con los que hemos considerado «intereses vitales», pero ¿qué se consideran “intereses fundamentales” de la UE? ¿pueden equipararse con los que hemos denominado «esenciales»?

La definición y concreción de los intereses fundamentales en el área de la seguridad que son comunes a todos los países miembros, se estima que es una de las tareas más urgentes que deberá abordar la Unión con vistas a impulsar una PESC creíble y eficaz que pueda ir desarrollando paulatinamente una doctrina de defensa colectiva común. La Conferencia Intergubernamental de 1996 puede ser una buena ocasión para debatir estos temas.

## **Marco espacial**

Otra cuestión que surge al plantear el tema de la defensa común europea es el de su delimitación espacial, o lo que es lo mismo, qué territorios hay que considerar en el momento de planificar y elaborar una doctrina defensiva común.

A primera vista, no parece que la cuestión presente ninguna dificultad. La defensa tendrá que abarcar la totalidad de los territorios de los Estados miembros de la UE.

Pero, si tenemos en cuenta la globalidad actual del concepto de seguridad y el contexto estratégico, la cuestión se complica, pues toda idea de defensa tendrá que considerar aquellas zonas que puedan suponer un riesgo o amenaza latente para los intereses comunes que se trata de defender. Pero incluso dentro de la propia zona territorial de la UE la situación no es homogénea. Hay que diferenciar la situación de cada uno de

los Quince atendiendo a su diversa implicación en las estructuras de seguridad y defensa existentes, que será lo que les garantice formalmente frente a una amenaza.

En primer lugar, tenemos a los diez miembros de pleno derecho de la UEO (5), que gozan de las garantías que establece el artículo V del Tratado de Bruselas modificado. El compromiso adquirido por este Tratado es importante, puesto que implica que si alguno de los países fuese atacado, los demás tendrían que proporcionarle todo el apoyo militar de que dispusiesen. Además el artículo VII prevé consultas en caso de crisis o amenazas que afecten a sus intereses en todo el Mundo. Esto implica, de algún modo, una ampliación espacial del ámbito de la defensa, y, en cierto sentido, acrecienta el grado de compromiso del Tratado de Bruselas modificado, en relación con las garantías que ofrece el Tratado de Washington.

Tras este núcleo europeo de los diez, figura el grupo de aquellos países que perteneciendo a la UE sólo se han unido a la UEO en calidad de observadores (6), entre los que se encuentran los últimamente adheridos a la UE, —Austria, Finlandia y Suecia—, de clara tendencia neutralista, que no parece que tengan vocación de unirse a ninguna alianza defensiva.

Estos países no gozan de la garantía formal de la Alianza, aunque, de facto, se considere que gozan de sus beneficios y por tanto habrá que considerarlos dentro de la zona defensiva europea.

Por último, están los miembros europeos de la OTAN que no pertenecen a UE (7), pero están amparados por el artículo 5 del Tratado de Washington y además son «miembros asociados» de la UEO, por consiguiente puede considerarse que ostentan un nivel de seguridad equiparable a los miembros de pleno derecho de la UEO.

### *Ampliación de la Unión Europea (UE)*

Esta diversidad de situaciones es la que existe actualmente pero, si pensamos en un futuro inmediato, no podemos olvidar a los países europeos ya asociados a la UE y aquellos otros que aspiran a integrarse a ella, cuya seguridad será del mayor interés para la propia Unión en breve plazo.

---

(5) Alemania, Bélgica, España, Grecia, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido.

(6) Dinamarca, Irlanda, Finlandia, Austria y Suecia.

(7) Turquía, Islandia y Noruega.

La llamada de estos países de la Europa Central y Oriental a las puertas de la UE, y también de la OTAN, representa un gran reto para la estructura consolidada de Europa Occidental, pero no puede ser desoída ni postergada indefinidamente.

Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia en primer término, y tras ellas Rumania y Bulgaria, seguidas de Estonia, Letonia y Lituania, urgen por integrarse en todas las estructuras económicas y de seguridad europeas, y aunque es evidente que su integración presenta numerosos obstáculos, dada su heterogeneidad de todo orden, no cabe duda que habrá que dar una respuesta adecuada a estas legítimas aspiraciones, si verdaderamente queremos construir esa nueva arquitectura de seguridad que se vislumbra necesaria a las puertas del siglo XXI.

Cabe preguntarse si los deseos de integración de estos países en las estructuras occidentales pueden separarse en dos procesos diferenciados. Por una parte, acceder a la integración económica, —dando por bueno que política, social y económicamente pueden considerarse ya homologables al resto de los países de la UE—, y por otra integrarse en las estructuras de defensa y seguridad comunes.

La respuesta es que no parece conveniente separar totalmente ambas cuestiones, cuando cada vez se afirma más que los temas de defensa y seguridad han adquirido unas dimensiones tales, que engloban y afectan a todos los ámbitos de actuación de las naciones.

Un aplazamiento indefinido en la respuesta, o el divorcio de ambas cuestiones, como es en cierto sentido el caso de Turquía, puede tener graves consecuencias para la estabilidad del continente.

Ahora bien, es indudable que, por el momento, la UE deberá actuar en relación con estos países de una forma pragmática y caso por caso, y no puede brindar de forma automática sus garantías de seguridad y defensa hasta que formen parte de la Unión oficialmente por la adhesión al TUE, pero no es menos cierto que la UE tendrá que asumir nuevas responsabilidades, y evitar darles la impresión de que forman una especie de «zona de seguridad avanzada» europea en la que, más que defender sus propios intereses, lo que se trata es preservar el «núcleo» occidental europeo.

Al mismo tiempo, se da la paradoja de que estos países, en principio, menos protegidos, son los que se encuentran más expuestos a muchos de los riesgos que amenazan a la seguridad europea.

En esta zona de Europa Oriental existen una serie de conflictos de todo tipo: fronterizos, étnicos, de minorías, etc., en estado latente que pueden activarse en cualquier momento y a los que habrá que hacer frente primordialmente mediante la prevención y gestión de crisis, que es una de las primeras finalidades de la PESC.

Así lo ha considerado el Consejo de Ministros de la UEO en su reunión de Madrid al afirmar:

«La nueva situación estratégica generada tras la desaparición de la confrontación bipolar, obliga a Europa a asumir nuevas responsabilidades y entre ellas tratar de intensificar la participación de los países de Europa Central y Oriental en las tareas de la PESC de la Unión» (8).

### *El espacio mediterráneo*

Si hasta aquí hemos considerado las responsabilidades europeas en relación a su futura ampliación a los países del centro y este europeo no podemos dejar de mencionar otro espacio estratégico de la máxima prioridad para la seguridad europea: la cuenca mediterránea.

Consciente de la importancia que tiene el Mediterráneo para el conjunto de Europa, la UE trata de renovar y ampliar sus lazos de todo tipo: políticos, económicos, financieros, culturales, etc., con los países de la ribera sur mediante una cooperación que permita mantener la estabilidad política, económica y militar en la región.

Pero hay que tener en cuenta que la percepción de los riesgos futuros viene influenciada, en gran medida, por la situación geográfica. Los países del sur europeo como Francia e Italia, y de forma destacada España, son los más sensibles al acontecer en los países africanos y han abogado por la instauración de un foro permanente en el que debatir cuestiones de interés común para los países de ambas orillas del Mediterráneo, y estrechar los medios de cooperación convencidos de que esto contribuiría decisivamente a la deseada estabilidad de la zona.

La próxima Conferencia Euromediterránea que tendrá lugar en Barcelona en noviembre de 1995 puede ser una buena ocasión para establecer ese diálogo permanente e instaurar una cooperación efectiva que aleje la

---

(8) Capítulo I.10. «La seguridad europea: una concepción común de los 27 países de la UEO.» Madrid, 14 de noviembre de 1995.

incertidumbre y elimine, o al menos disminuya, los recelos entre el Norte y el Sur.

El desarrollo de conversaciones con Malta y Chipre para llegar a una futura adhesión, es otro motivo que potencia la zona mediterránea como prioritaria en cualquier planteamiento de seguridad y defensa europeo.

A la vista de esta panorámica espacial de la UE en un futuro próximo, podemos concluir que ante todo destaca su amplitud y la diversidad de territorios y riesgos que abarca. Por ello arbitrar mecanismos y establecer foros que permitan y fomenten acciones regionales y potenciar la cooperación de grupos de países en las zonas de influencia puede ser una solución que, sin hipotecar la pertenencia al conjunto europeo, permitan actuar de forma más ágil a los gobiernos nacionales y resulte más atractiva a los ciudadanos, que así percibirán que su pertenencia a grandes organizaciones supranacionales no menoscaban sus intereses nacionales.

### **Marco institucional**

Los principales elementos con los que cuenta Europa para hacer frente a los nuevos desafíos en materia de seguridad y defensa son las instituciones existentes y las alianzas europeas y trasatlánticas.

La UE junto con la UEO, la OTAN y la reciente Organización para Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), forman un verdadero entramado de organismos, instituciones y foros que constituyen lo que viene denominándose la «arquitectura de seguridad europea», aludiendo no sólo al hecho de la multiplicidad de elementos que intervienen sino también a las complejas relaciones que existen entre ellos, y la necesidad de ir construyéndola paso a paso.

La nueva situación estratégica repetidamente mencionada, y los cambios que se van produciendo en el sentir generalizado de la sociedad, están obligando a un proceso de adaptación de todas las organizaciones, tanto las de ámbito mundial, ONU, UNESCO, como las regionales UE, UEO, OTAN, etc., pero que afecta de forma especial a aquellas organizaciones cuya función es garantizar la seguridad y promover la paz y estabilidad en el Mundo.

Este proceso de adaptación no se produce de una forma independiente. Cada día son más intensas las relaciones entre las distintas organizaciones lo que se traduce en unos procesos íntimamente interrelacionados, de

tal forma que las decisiones y orientaciones que se adoptan en una organización influyen en las restantes. Por ello habrá que tratar de establecer una coordinación cada vez más estrecha que permita la mejor utilización de las capacidades respectivas.

Seguidamente analizaremos, de forma separada, el papel que corresponde a cada una de las organizaciones en esa arquitectura de seguridad europea y los principales problemas a los que tendrán que enfrentarse en un futuro inmediato para aumentar su eficacia y evitar duplicidad de esfuerzos.

### *La UE*

En la actualidad, nadie duda que la UE ha sido desde su nacimiento en Maastricht en 1991, como antes lo fuera su antecesora la Comunidad Europea, un organismo generador de paz y estabilidad en Europa.

La multitud de relaciones institucionales, industriales, empresariales y sociales que se han ido tejiendo en Europa desde la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y Comisión Europea para la Energía Atómica (EURATOM), ha supuesto indudablemente una importante contribución para la paz al evitar confrontaciones, frenar antagonismos y crear un clima de cooperación y desarrollo, difícilmente imaginable al final de la Segunda Guerra Mundial.

Pero la construcción europea no está terminada, ni tampoco son unánimes las ideas y sentimientos sobre su evolución futura. Frente a los que sueñan con una potente organización supranacional, donde los Estados cedan gran parte de sus prerrogativas a esa entidad europea, se alzan los que sólo desean la «Europa de las naciones», unida, sí, por multitud de lazos, pero preservando la soberanía nacional de cada Estado.

Al igual que ocurre en otros procesos de integración europea, como puede ser el monetario, en el aspecto de la seguridad y defensa, también empiezan a oírse voces que preconizan que la única vía factible de llegar a una integración defensiva es aceptando una «Europa de varias velocidades», en la que no se excluya a nadie *a priori*, pero tampoco se permita que los que quieren avanzar en esa dirección de forma decidida, se vean entorpecidos por los que aspiran a unos vagos compromisos sin contenido real.

Por ello lo más probable es que la evolución de la UE en los próximos años, sea como señala Luc Stainer, hacia un modelo híbrido que no será ni un Estado unitario, ni una estructura federal, confederal o interguberna-

mental, sino mas bien un sistema complejo en el que los Estados miembros tratarán de compartir cada vez mayores parcelas de su actividad. (9)

En este contexto, la PESC debería convertirse en uno de los principales activos comunitarios, cosa por otra parte ya reconocida al considerarla «el segundo pilar de la Unión», pero que aún no se ha puesto en práctica de una forma decidida. Para que la PESC sea efectiva y pueda proporcionar a la UE un peso político acorde con su dimensión económica, será necesario que la Unión la impulse de una forma decidida y la dote de una adecuada capacidad militar.

#### CENTRO DE IMPULSIÓN DE LA PESC

Una de las ideas que parece que se van abriendo paso entre los expertos, es la conveniencia de crear un centro de impulsión de la PESC, que tendría como misión llevar a cabo un análisis de los intereses comunes, que serviría como base para poder planificar, de una forma global, las acciones comunes, y al mismo tiempo, permitiría ir desarrollando una doctrina de PESC que sustente esas acciones comunes.

Ya hemos señalado anteriormente en el punto dos, la importancia de llegar a concretar cuales son estos intereses comunes como paso previo a una decidida acción común. Pero una de las dificultades que se presentan para llevar a cabo ese análisis de los intereses comunes es que sólo podrá realizarlo un «centro común», que evite suspicacias sobre la naturaleza nacional de algunos intereses.

Pensemos, por ejemplo, en lo ocurrido con motivo de la decisión francesa de continuar con las pruebas nucleares a lo largo de 1995. A pesar del esfuerzo diplomático desarrollado por Francia, finalmente se ha roto la unanimidad y solidaridad de la Unión al votar diez países miembros, —algunos pertenecientes también a la OTAN y la UEO (Italia, Bélgica, Portugal y Holanda)—, una resolución del Comité de Desarme de la ONU, pidiendo el fin y deplorando la prolongación de los tiros nucleares experimentales. Únicamente el Reino Unido ha apoyado a Francia mientras que Alemania, España y Grecia se han abstenido. (10)

---

(9) STAINER, L., *obra citada*.

(10) Diario *Abc*. Edición 18 de noviembre de 1995.

Si Francia persiste en su enfoque nacional del arma nuclear, a la que considera la piedra angular de su política defensiva, podría plantear un grave problema en la laboriosa gestación de la PESC.

La creación de un centro dedicado a analizar los intereses comunes podría ayudar a solventar este tipo de controversias pero su puesta en marcha no resulta fácil ya que tendría que abarcar todas las facetas de la PESC y por tanto debería reunir a todos los expertos tanto nacionales como comunitarios e incluso de otras organizaciones como la UEO. Esto significaría un nuevo organismo que puede añadir confusión a la ya amplia gama de actores que intervienen en la elaboración de la PESC e incluso debilitar a la Comisión, si llega a establecerse como un ente ajeno a la misma.

#### PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Una de las principales deficiencias que se achacan en el área de la seguridad y defensa a las organizaciones europeas, y en especial a la UE, es la carencia de un sistema de toma de decisiones, suficientemente ágil y rápido, que permita responder en tiempo oportuno ante situaciones que requieran una acción común por parte europea.

Las divergencias e intereses encontrados de las distintas naciones a los que antes aludíamos, hacen pensar que será arduo modificar el actual sistema de toma de decisiones, basado en la utilización sistemática del consenso y la unanimidad a todos los niveles.

La rigidez de este sistema ha sido ampliamente criticado por suponer un obstáculo muy serio para la toma de decisiones. Por una parte, dificulta que se tomen iniciativas, y por otra, contribuye a que se diluya el contenido de las resoluciones, pero además exige dedicar gran cantidad de tiempo a las deliberaciones y contactos en busca de consenso. Todo ello hace que las demoras en la toma de decisiones afecten en muchos casos a la eficacia de las acciones comunes pretendidas. En definitiva, no funciona satisfactoriamente. Por todo ello, pero sobre todo teniendo en cuenta las futuras ampliaciones, se alzan voces que reclaman el abandono de la unanimidad en la toma de decisiones y la adopción de la mayoría cualificada en estos temas, al igual que ocurre en otros de gran transcendencia. No obstante también existen detractores del empleo sistemático del mecanismo de la mayoría cualificada para todas las cuestiones de seguridad.

En cualquier caso, lo que si parece evidente es la necesidad de salir de la situación actual, y como muchas veces ocurre, son las soluciones intermedias que permiten flexibilizar el proceso de toma de decisiones, sin

hacer dejación de los intereses nacionales, las que se vislumbran como más adecuadas para romper el antagonismo, unanimidad frente a mayoría.

Entre estas soluciones intermedias se encuentra la postura alemana que sugiere reducir la norma del consenso y la unanimidad, únicamente para aquellas cuestiones que impliquen acciones militares, pero con la salvaguarda de que una minoría no pueda bloquear a la mayoría (abstención constructiva) para llevar a efecto la acción, ni tampoco pueda obligarse a ningún país a participar en una acción militar determinada.

Dentro de la adopción de las decisiones por mayoría, también existen modalidades que matizan su utilización, como es la ponderación de los votos en función de la contribución militar a la acción de que se trate, o la adopción de los acuerdos por una mayoría casi absoluta, o la mayoría supercualificada en función de la población, etc.

La realidad es que el Tratado de Maastricht contempla la posibilidad de que el Consejo de Ministros fije las materias que pueden ser decididas por mayoría cualificada pero nunca se ha considerado esta posibilidad.

Persisten muchas interrogantes en esta vía. Entre ellas cabe destacar el concepto de intereses vitales de una nación. Cuando este concepto está incorporado a todos los planteamientos defensivos nacionales, ¿es factible que un Estado, o una pequeña minoría, pueda bloquear una iniciativa común, invocando este principio?

## REPRESENTACIÓN EXTERNA

Otra de las cuestiones que viene debatiéndose en los foros que estudian los temas de seguridad y defensa europeos, es la conveniencia de instituir una personalidad que pueda representar los intereses de la UE en materia de política exterior y seguridad. Es lo que viene denominándose un «señor o señora PESC». Este personaje sería el encargado de coordinar los análisis de los temas de la PESC, efectuar la planificación, tomar iniciativas y elevar propuestas, y representar a la UE en estas materias de PESC.

Es indudable que la institucionalización de esta figura supondría un fuerte impulso a la naciente PESC y además daría continuidad a la representación exterior que ahora recae en la presidencia rotatoria.

La personificación de la PESC en la figura de un «señor o señora PESC» está íntimamente ligada a la creación de ese centro de análisis al que se

aludía en el punto «Centro de Impulsión de la PESC» y al igual que ocurría en aquel caso, suponiendo que se acepte su creación, queda por dilucidar la cuestión de su localización. Una opción sería crear una nueva figura nombrada por el Consejo Europeo, como representante de la PESC que sería la encargada de dirigir el Centro de Previsión y Análisis. Esta solución no parece muy conveniente ya que separaría la política exterior de la PESC y además supondría crear una nueva institución para la PESC lo que va en contra de la coherencia de la Unión.

La alternativa puede ser localizar a este «señor o señora PESC» en el seno de la Comisión, aunque investido de cierta autonomía y con rango adecuado, tal vez vicepresidente o superministro.

No obstante, la cuestión es espinosa puesto que podría suponer una fractura entre la parte de la Comunidad que trata las cuestiones económicas, monetarias y comerciales y la que se ocupa de las materias políticas, de representación exterior, la seguridad y defensa. Por ello la decisión debe estudiarse en profundidad.

#### *La Unión Europea Occidental (UEO)*

La UEO trata de irse consolidando dentro de la estructura de seguridad europea, como el componente defensivo de la UE y el pilar europeo de la OTAN, contribuyendo de forma sobresaliente al desarrollo de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) (11).

Hasta llegar a la situación actual, la UEO ha recorrido un largo periplo. Se inicia con su esperanzada creación por el Tratado de Bruselas en 1948 y continúa con un periodo inicial que dura varios años. Tras el fracaso de creación de la Comunidad Europea de Defensa, la UEO vive un largo periodo de 30 años de práctica inactividad (1954-1984), hasta que con la Declaración de Roma (1984) se fijan unos objetivos políticos, que se ven reforzados por la Plataforma de La Haya (1987) y así se inicia un nuevo despegue de la UEO.

La firma del TUE en 1991, supone un nuevo impulso para la UEO al afirmar que:

«Forma parte integrante del desarrollo de la UE» y que: «Tendrá que elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» (12).

---

(11) Declaración de Madrid. Relaciones con la UE 22.

(12) Artículo I 4.2 Título V del Tratado de la Unión Europea.

Desde entonces, la UEO se ha ido convirtiendo poco a poco en la Organización «central» en temas de seguridad y defensa de Europa al ir desarrollando su capacidad operativa, a la vez que se le encomendaban nuevas misiones. Un hito importante de este desarrollo lo marca la reunión de ministros de Bonn en 1992 que con la Declaración de Petersberg, da origen a las misiones humanitarias, de rescate, mantenimiento e imposición de la paz y gestión de crisis en el seno de la UEO. Son las conocidas como «misiones Petersberg» que han tenido su confirmación y desarrollo en reuniones posteriores, especialmente en Noordwijk (1994) donde además se presentó una primera aproximación para la formulación de una política de defensa común europea al acordar la redacción de un documento «Reflexión común sobre las nuevas condiciones de Seguridad en Europa», y la creación del Grupo Político Militar.

Desde ese momento, año 1994, el desarrollo operativo adquiere un nuevo dinamismo al verse respaldado por el reconocimiento en la Cumbre de la OTAN, del doble papel que tiene la UEO como refuerzo del pilar europeo de la Alianza y componente de defensa de la UE. Este reconocimiento se plasmó en el acuerdo de la OTAN de poner a disposición de la UEO sus medios colectivos, tras las oportunas consultas en el seno del Consejo del Atlántico Norte.

Dentro de la propia UEO, la Declaración de Lisboa (1995), supone un nuevo impulso al crear el Centro de Situación y la Sección de Inteligencia y finalmente la Declaración de Madrid (1996), aprueba el documento «La seguridad europea: una concepción común de los 27 países de la UEO» donde se recogen todas las preocupaciones sobre la situación general y el papel de la UEO: intereses comunes, situación y relaciones con su entorno, etc. En este documento también se apuntan algunas de las soluciones que deberá adoptar la UEO para aumentar su efectividad.

#### ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES

Todo este desarrollo operativo de la UEO ha tenido su paralelo en el aspecto político-institucional. En él destaca el refuerzo de las relaciones con la UE, materializado en una serie de medidas como son la aprobación de un marco de cooperación entre los Consejos y las Secretarías de la UE y la UEO, el establecimiento de las modalidades de información y consultas entre la Comisión de la UE y la UEO y la armonización de la duración de las presidencias. Todo esto, con ser importante, no parece suficiente para que la UEO pueda llevar a cabo en el futuro las importantes misiones encomendadas (misiones Petersberg), que cada vez se prevé serán más

habituales, y desde luego es manifiestamente insuficiente para convertir a la UEO en el verdadero brazo armado de la UE.

Por este motivo, en la actual etapa de transición de la construcción europea en la que nos encontramos, se insiste en la necesidad de acometer una reforma institucional profunda de la UEO que la permita consolidarse en el futuro como esa organización central y clave de la defensa europea a que antes aludíamos.

Las opciones que se contemplan, íntimamente relacionadas con el propio desarrollo de la UE, son tres:

- Autonomía de la UE y la UEO. Se trataría de aceptar la separación progresiva del desarrollo de la PESC, y sus acciones comunes en el marco de la UE, de toda profundización en los temas de política de defensa y desarrollo de una defensa común que quedarían circunscritos al seno de la UEO. Esta organización sería la que auspiciaría coaliciones voluntarias para llevar a cabo las operaciones de carácter militar.

El resultado de este proceso sería convertir a la UE en una organización civil y a la UEO en una organización militar. Aunque se mantuviese el vínculo creado por Maastricht, la ampliación de la UE y su sistema de toma de decisiones irían separando, de hecho, a ambas organizaciones y reforzaría la asimetría existente en la composición de la UE y la UEO. Esta opción tendría la ventaja de dejar las cuestiones de defensa a nivel intergubernamental como algunos desean, pero no parece que sea consecuente con el criterio de coherencia y eficacia largamente proclamado por la UE.

Por otra parte, tampoco parece probable que la UEO pueda sobrevivir separada de la UE, puesto que de hecho ya existe la OTAN como organización puramente defensiva y con un alto grado de operatividad y no tendría sentido la duplicidad de organizaciones.

Dentro de esta opción de separación, cabe considerar otra posibilidad aún más radical como podría ser crear una nueva institución dedicada a la seguridad y defensa, totalmente independiente de la UE.

Esta institución, que tal vez podría ser un Consejo de Seguridad Europeo, abierto a todos los miembros de la UE que deseen contribuir eficazmente a una defensa común, quizás tuviese una mayor eficacia que la anterior, pero privaría a la UE de competencias en materias de seguridad y supondría una mayor dispersión de esfuerzos cuando todo el mundo aboga por el enfoque global de los temas de seguridad y defensa.

- Integración de la UEO en la UE. En el polo opuesto podemos situar la unificación de los Tratados de la UE y la UEO que dieran lugar a una única institución. Esto estaría de acuerdo con la estricta coherencia institucional, repetidamente aludida, que solicita que todas las políticas: agrícola, económica, monetaria, PESC, e incluso la política de defensa común, se consideren comunitarias, es decir, que se apliquen a la PESC los mismos mecanismos adoptados para las demás políticas comunitarias.

Es la opción más ambiciosa y la más conveniente, al menos desde el punto de vista teórico, pero a la vez es la más difícil de llevar a la práctica, ya que, no todos los miembros de la UE están dispuestos a aceptar las exigencias del artículo V del Tratado de Bruselas modificado, y además esto exige una transferencia significativa de la soberanía nacional hacia la UE para que la defensa común sea realmente eficaz, lo cual todavía encuentra fuerte resistencia en algunas naciones.

Para muchos, una integración progresiva de la UEO en la UE, que tengan por meta la fusión de ambas Organizaciones, aunque sea a largo plazo, es la única vía para crear una verdadera identidad europea de seguridad y defensa que unifique tanto el aspecto defensivo común (artículo V) del TUE, como las nuevas misiones de seguridad (misiones Petersberg). Esto mostraría la solidaridad real de los miembros de la UE que ya no se limitaría al ámbito económico como hasta ahora ocurre.

Esta integración de la UEO en la UE podría llevarse a cabo constituyendo un cuarto pilar reservado a la defensa, o bien dentro del segundo pilar dedicado a la PESC que vería así reforzado su componente de defensa.

- Refuerzo de los vínculos entre la UE y la UEO. Siempre que se plantean dos soluciones antagónicas, en este caso la autonomía o la integración de la UEO en la UE, existe una posición intermedia, tal vez menos atractiva pero mucho más realista.

Esta solución intermedia podría definirse como «continuista» de la situación actual; es decir, mantener las dos organizaciones independientes pero relacionadas entre sí. Los que apuestan por esta solución de *statu quo* no olvidan la necesidad de estrechar los vínculos entre las organizaciones como medio de potenciar la capacidad operativa de la UEO y a la vez afianzar su peso político, aunque esto entrañe una mayor dependencia de la UE.

La forma de materializar esta mayor dependencia político-jurídica de la UEO a la UE podría ser mediante un acuerdo por el cual la UEO fuese la encargada de ejecutar las decisiones de la UE que tuviesen implicaciones en el campo de la defensa, o bien mediante la modificación del artículo J 4.2 del TUE.

#### CAPACIDADES Y DEFICIENCIAS OPERATIVAS

Como hemos venido subrayando en párrafos anteriores, el desarrollo alcanzado por la UEO en el aspecto operativo en los últimos años puede considerarse que ha sido importante.

Entre los principales medios con que cuenta la UEO para actuar en la prevención y gestión de crisis se encuentra en primer lugar la Célula de Planeamiento que es la encargada de elaborar los planes de operaciones que tenga que emprender la UEO a iniciativa propia o a petición de la UE, o de otras organizaciones, ONU, OSCE, etc.

Otro activo importante con que cuenta la UEO son las fuerzas a disposición de la UEO (FRUEO) que son aquellas fuerzas nacionales o multinacionales que las naciones acuerdan poner a disposición de la Organización para el cumplimiento de las misiones encomendadas. Entre estas destacan por su actualidad las de carácter multinacional: el Cuerpo de Ejército Europeo (EUROCUERPO), la Fuerza Operativa Rápida Europea (EUROFOR) y la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR), que junto con la división multinacional central y la fuerza anfibia británico-holandesa, son las principales unidades conjuntas y combinadas y las más representativas del carácter solidario de defensa europea, aspecto que se quiere subrayar en cualquier acción que tenga implicaciones militares. Aunque se encuentran aún en estado embrionario son el tipo de fuerzas llamadas a tener un mayor protagonismo en el futuro y esto a pesar de los múltiples problemas que tendrán que resolver para poder actuar como verdaderas unidades militares.

A pesar de todos estos logros conseguidos, aún falta mucho por hacer para que la UEO disponga de medios «creíbles» capaces de convertirla en ese brazo armado de la UE con capacidad para sostener operaciones a gran escala o de larga duración.

Las áreas en las que se identifican mayores deficiencias son:

- Mecanismo para gestión de crisis y procedimientos para reunión de fuerzas.
- Sistemas de mando y control.

- Medios de reconocimiento e inteligencia.
- Capacidad de transporte estratégico.
- Normalización e interoperabilidad de medios y procedimientos.

Por todo ello podemos afirmar, como conclusión que en el aspecto institucional la UEO mantiene una relativa independencia que la confiere una personalidad propia, pero está abocada a reforzar sus vínculos con la UE, mientras sigue avanzando en la construcción de una compleja estructura operativa con vocación de apoyar y servir de complemento a la Alianza Atlántica en la defensa de Europa.

### *La Alianza Atlántica*

La Alianza Atlántica fue en el pasado una pieza clave para la seguridad europea y sigue jugando un papel muy importante en la actualidad, ya que significa una garantía fiable, capaz de asegurar la defensa colectiva del territorio, al contar con medios, infraestructura y un sistema de mando y control.

Hoy por hoy, la relación transatlántica, y el compromiso de Estados Unidos en la defensa de Europa, son vitales y en el futuro continuarán teniendo un gran peso para la estabilidad y seguridad del continente.

La OTAN también tiene sus limitaciones, tanto políticas como espaciales, y ha tenido que emprender una adaptación al nuevo marco estratégico, que le permita cumplir el nuevo papel que está llamada a desempeñar, junto con el resto de las Organizaciones, en especial la UEO, en la seguridad europea.

Las dos vertientes tal vez más importantes de esta adaptación de la OTAN a las nuevas realidades, con independencia de la profunda transformación conceptual ya realizada con la aprobación del «nuevo concepto estratégico», son la apertura a los países del centro y este europeo y la concreción de los procedimientos de colaboración con la UEO en los nuevos tipos de misiones.

### APERTURA A LOS PAÍSES DEL ESTE

La apertura a los países del Este es un tema importante para la seguridad y estabilidad de todo el continente que la Alianza tenía que afrontar. Así lo reconoció la OTAN en la Cumbre de Bruselas de 1994 al afirmar que:

«La integración completa de los países de Europa Central y Oriental y de la ex Unión Soviética en una Europa libre, no podrá llevarse

a cabo sin una participación fuerte y activa de todos los aliados de una y otra parte del Atlántico.»

Pero la decisión de apertura hacia el Este no se quedó en meras declaraciones y así en la misma Cumbre lanzó la Asociación para la Paz por la que invitaba a los «Estados democráticos del Este» a participar en una serie de actividades que ayudasen a mejorar la capacidad de actuar conjuntamente en algunas operaciones determinadas y pudiesen servir como paso previo para una futura integración en la OTAN.

Este proceso de acercamiento tendrá que ser gradual y transparente para que no pueda percibirse como una amenaza para nadie (en especial Rusia), ni pueda crear nuevas divisiones en Europa, y además exigirá un periodo de tiempo para que los países candidatos a la integración puedan cumplir una serie de requisitos, tanto internos, como puede ser la garantía de que tienen instituciones democráticas, como de carácter externo, como supone su aceptación por todos los miembros de la Alianza.

Otra de las iniciativas imaginativas realizadas por la OTAN con vistas a la apertura hacia el Este y futura ampliación ha sido la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), como foro de consulta política multilateral. Con su creación la Alianza ha abierto una vía de cooperación con los Estados de la Confederación de Estados Independientes (CEI) y con los del sureste europeo sobre unos principios estables.

Los 38 miembros de esta Organización tienen la posibilidad de una amplia y profunda cooperación en cuestiones políticas y militares. De esta forma el CCAN ha contribuido a conseguir esa transparencia y confianza necesarias para actuar en el futuro, y al mismo tiempo, ha apoyado a los países del este en sus procesos de reformas democráticas, a la vez que ha contribuido a la organización de las Fuerzas Armadas en estos países.

#### COLABORACIÓN CON LA UEO

La intensificación de la colaboración entre la OTAN y la UEO es otro de los aspectos más destacados en el panorama de la futura estructura de defensa y seguridad europea, y a los que mayor dedicación habrá que dedicar para evitar duplicidad de esfuerzos, y obtener la máxima eficacia de los medios existentes, consiguiendo que la UEO sea el verdadero pilar europeo de la Alianza Atlántica, como se afirmaba en la Declaración de la UEO de 1991.

Esta idea la recoge y hace suya la OTAN en la citada Cumbre de Bruselas en 1994, al reconocer y apoyar el desarrollo de la IESD y el reforzamiento del pilar europeo de la OTAN al permitir el uso de los medios colectivos para operaciones que llevasen a cabo los aliados europeos en el marco de la UEO.

Este nuevo enfoque ha permitido que se incremente paulatinamente la cooperación entre la OTAN y la UEO a todos los niveles. Desde el más alto, con la celebración de Consejos conjuntos (4 en 1995, mientras en 1992 sólo tuvo lugar uno), hasta el nivel ejecutivo, concretado en una amplia gama de medidas, como son el intercambio de documentación entre distintos órganos, y también por la celebración de reuniones de expertos conjuntas, y en general, armonizando los métodos de trabajo. Todo este conjunto de medidas ha permitido que se vaya creando un clima que hace posible ir introduciendo los puntos de vista de cada organización en los mecanismos de trabajo diarios de la otra.

En cuanto al empleo de los medios comunes de la OTAN por parte de la UEO, rige la idea de «fuerzas separables pero no separadas», que requiere una profundización y el estudio de los procedimientos para llevarlo a efecto al igual que tiene que desarrollarse el Concepto de Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (CJTF). De este modo, los medios estarán a disposición de la OTAN o de la UEO en función de cual de estas Organizaciones sea la encargada de realizar una misión.

Pero aún queda por resolver la delicada cuestión de la distribución de misiones entre ambas Organizaciones, o lo que es lo mismo, qué operaciones debe llevar a cabo la OTAN y cuales la UEO.

Sí parece claro que las operaciones de defensa del territorio para hacer frente a un ataque armado en virtud de los artículos V y 5 de los Tratados de Bruselas modificado y de Washington, respectivamente, los Estados pertenecientes a la UEO los llevarán a cabo en el marco de la OTAN.

Pero por el contrario cuando pensamos en las nuevas misiones, especialmente las de mantenimiento de la paz, la cosa ya no está tan clara. Por una parte, con la Declaración de Petersberg de 1992, parecía que la UEO se iba a concentrar en este tipo de misiones, pero a raíz de la Cumbre de Bruselas de 1994, la OTAN también considera este tipo de operaciones como cosa propia, por lo que existe, en principio, una dualidad de misiones. A raíz de la experiencia en la ex Yugoslavia se va abriendo paso una idea que aunque no tenga aún carácter oficial, si parece contar con la

aceptación de las partes implicadas y que puede concretarse en los siguientes términos: si en una operación determinada toman parte los aliados norteamericanos será la OTAN la encargada de llevarla a cabo, mientras que si sólo participan aliados europeos, será responsabilidad de la UEO.

En definitiva, si es verdad que las relaciones entre la OTAN y la UEO son cada vez más fluidas, no es menos cierto que todo se basa en negociaciones y el establecimiento de procedimientos a veces complejos. Por ello, parece necesario simplificar y estrechar estas relaciones aún más, para conseguir movilizar todas las ideas y recursos de forma convergente, en aras de conseguir esa seguridad que todos anhelamos en el continente europeo, sin incurrir en superposiciones innecesarias ni divisiones de responsabilidad en la práctica.

### *Organización para Seguridad y Cooperación en Europea (OSCE)*

La OSCE, es una Organización de carácter regional según el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas que atiende a una multitud de actividades, pero que fundamentalmente se caracteriza por un enfoque global de los temas de seguridad apoyado principalmente en la cooperación.

Heredera de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), que nació basándose en los conceptos generales de seguridad del Acta de Helsinki (1975), como una conferencia conciliadora y constituyó en los difíciles años de la guerra fría un foro de diálogo entre Oriente y Occidente, la OCSE es hoy la única organización paneuropea en la que participa Rusia en pie de igualdad con el resto de los 53 Estados miembros.

Esta amplitud de la OSCE, puesto que engloba a todos los países europeos (13) junto con Estados Unidos y Canadá, e incluso acoge a Japón como observador permanente, es lo que le confiere un carácter singular en la consecución de la estabilidad y cooperación en el continente europeo. Especialmente importante es su papel en el campo de la prevención de conflictos, ya que es un lugar de encuentro y diálogo con todos los países que no están integrados en las demás organizaciones de seguridad y defensa.

---

(13) Inicialmente en la CSCE participaban 35 Estados. En la actualidad la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) no tiene permitida la participación activa. La antigua República yugoslava de Macedonia participa como observador.

El papel que está llamada a jugar la OSCE en la futura arquitectura de seguridad europea es importante. A medio plazo, puede convertirse en el pivote sobre el que gire un nuevo sistema de seguridad colectiva, no sustitutivo, pero si complementario, del resto de las estructuras de seguridad existentes.

El debate que está llevando a cabo sobre el modelo de seguridad común y global para la Europa del siglo XXI, tiene un indudable interés puesto que la amplitud y diversidad de actividades que desarrolla la OSCE le permiten un enfoque multidisciplinar que puede aportar nuevas ideas y al mismo tiempo facilitar la cooperación regional en campos tan diversos como las medidas de confianza, protección del medio ambiente, etc.

De hecho una de las principales funciones que desarrolla la OSCE es de carácter normativo. Es el marco en el que se establecen normas relacionadas con el Derecho Internacional, los derechos humanos, derechos de las minorías, economía de mercado, medio ambiente, etc., en su zona de actuación.

Otra de las facetas destacadas de la actividad de la OSCE es en el campo del desarme. Desde la creación del Foro de Seguridad en 1992, el sistema de medidas elaborado para el control de armamento, las negociaciones de desarme y las medidas de fomento de confianza, han estado presentes en las deliberaciones y acciones de la organización.

El Alto Comisionado para las minorías nacionales es uno de los organismos de la OSCE con mayor proyección en el futuro. La situación de las minorías dentro de las naciones es fuente de posibles conflictos. Tratar de conciliar las diferencias entre las distintas comunidades étnicas con la necesidad de respetar la integridad territorial y la soberanía de los Estados es una importante tarea que redundará en una mayor estabilidad regional.

Otro exponente de la vitalidad de la OSCE, son las misiones de observación y control de acuerdos. Actualmente prepara una fuerza de mantenimiento de la paz en el Nagorni Karabaj.

Aunque todavía es pronto para calibrar el grado de institucionalización de la OSCE, que puede hacerle perder algo de la flexibilidad que caracterizaba a la CSCE, todo parece indicar que continuará con su vocación de servir de punto de encuentro para proyectar la cooperación europea en múltiples campos, dedicando una especial atención a todo lo que concierne a la seguridad. No obstante, no hay que olvidar que la mayor o menor vitalidad de la OSCE, y en definitiva, su éxito, dependerá de la

voluntad política de sus miembros en utilizar la capacidad de la organización.

## **El TNP y el arma nuclear en la seguridad europea**

La existencia en el Mundo de un arsenal nuclear importante, y la creciente utilización de material fisible con fines industriales, es una realidad que no puede soslayarse en ningún planteamiento de seguridad y defensa, por los riesgos potenciales que su empleo irracional, o sin las adecuadas garantías conlleva, amén de su utilización como elemento de agresión.

Esta preocupación por la existencia de materiales para la producción de ingenios nucleares en cantidades notables, junto con el acceso cada vez más fácil a la tecnología para producirlos, y el difícil control de sus transferencias, ha hecho posible que la comunidad internacional acepte, de forma casi unánime, que la proliferación de armas nucleares y sus vectores constituye en la actualidad una de las mayores amenazas para la paz mundial.

Así lo entendieron los socios de la comunidad europea al hacer causa común de la no proliferación y apostar decididamente por la prórroga indefinida del TNP.

Aunque ya se ha indicado en otros trabajos de este seminario, conviene resaltar el hecho por su transcendencia cara al futuro, ya que ha sido la primera ocasión que la UE ha mantenido una posición unificada haciendo uso del sistema de acciones comunes previsto en el TUE.

El hecho de mantener esa posición única ha contribuido, sin duda, al éxito obtenido en la revisión del TNP con la prórroga indefinida e incondicional, pero lo más importante, a nuestro juicio, es que ha sido un exponente de la potencialidad que encierra la PESC y abre un camino esperanzador para afianzar ese concepto de PESC que permita a Europa hacerse oír con voz única en los foros internacionales.

El TNP constituye el elemento clave del sistema de no proliferación y la adhesión de países como Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán, con la categoría de Estados no nucleares, ha supuesto un notable refuerzo al Tratado y una disminución de los riesgos para Europa, pero no hay que olvidar que éstos persisten en la periferia, y no se eliminarán, hasta que no se consiga la adhesión universal al citado Tratado.

Para conseguir la adhesión universal al TNP y consolidar la lucha contra la proliferación nuclear, serán precisos una serie de pasos que den credibilidad a la voluntad política de las potencias hegemónicas de extraer toda su potencialidad al Tratado. En este sentido, tendrán gran importancia los gestos significativos que puedan ofrecer los países nucleares, tendentes a cesar en la carrera de armamento y llegar a alcanzar «un desarme general y completo, bajo un control internacional estricto y completo», como indica el artículo VI del TNP.

Pero incluso antes de llegar ese momento de la desaparición total de las armas nucleares, los Estados nucleares están forzados, —de acuerdo con la declaración política que acompaña a la prórroga del TNP—, a poner en práctica una serie de medidas para conseguir los objetivos del citado artículo VI.

Entre estas medidas, destacan las negociaciones que se llevan a cabo, dentro del marco de la Conferencia de Desarme de Ginebra, para llegar a la prohibición total de pruebas nucleares en 1996.

La decisión francesa de continuar las pruebas durante 1995, antes de la previsible entrada en vigor del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT), ha provocado un fuerte rechazo mundial y generado controversia entre los propios miembros de la Unión, e incluso ha llegado a romper la solidaridad comunitaria en el seno del Comité de Desarme de la ONU. (14)

Las pruebas francesas también han tenido la virtud de resucitar la vieja polémica sobre la necesidad de disponer de armas nucleares para hacer frente a los riesgos que pesan sobre Europa.

Para algunos, como el diputado del SPD alemán Freimut Duve:

«Las armas nucleares están desprovistas de todo efecto disuasivo sobre los conflictos que amenazan a Europa» (15).

Otros, como Ian Davidson, menos categóricos, sólo restan valor a las armas nucleares al afirmar que:

«Tendrán una función mucho menos central de la que tuvieron en el pasado» (16).

---

(14) Ver p. 10.

(15) *Le Monde*. Edición de 24 de agosto de 1995.

(16) *Financial Times*. Edición de 18 de octubre de 1995.

A este coro antinuclear también ha contribuido la concesión del Nobel de la Paz al profesor Joseph Rotblat por su campaña en favor del desarme nuclear a lo largo de casi 50 años.

Independientemente de la oportunidad de las pruebas nucleares francesas, lo que es indudable es que la disuasión nuclear no es sólo un elemento primordial de la política de defensa francesa sino que está en el núcleo de toda la estrategia defensiva de la Alianza Atlántica, que no ha renunciado a ella como última razón para impedir una agresión.

El nuevo concepto estratégico de la OTAN aprobado en 1991 asigna a las fuerzas nucleares un papel defensivo:

«Preservar la paz y prevenir la coacción y toda forma de guerra... manteniendo la incertidumbre en el espíritu de todo agresor sobre la naturaleza de la respuesta aliada a una agresión militar.»

Más recientemente, el 28 de septiembre de 1995, con ocasión de la reunión mantenida con los 25 países candidatos potenciales a integrarse a la Alianza, el secretario general de la OTAN insistía en la necesidad de mantener la capacidad nuclear ante los nuevos peligros que pueden surgir, y ofrecía a los posibles candidatos «extender el paraguas nuclear» a sus territorios, al mismo tiempo que les exigía unas condiciones determinadas para la adhesión y rechazaba la idea de miembros de segundo nivel:

«La suprema garantía de la seguridad de todos los aliados la proporcionan las fuerzas nucleares estratégicas de la Alianza. Los nuevos aliados compartirán los beneficios y las responsabilidades de ello en la misma forma que los otros aliados» (17).

El texto es suficientemente expresivo y apunta la posibilidad incluso de modificar el dispositivo nuclear en función de los cambios que puedan producirse en la situación y la evolución de los riesgos para la seguridad europea.

Tampoco la UEO ha renunciado a la componente nuclear. La plataforma de La Haya afirmaba en 1987 que:

«Para ser creíble y eficaz la estrategia de disuasión y defensa debe continuar basándose en una combinación apropiada de fuerzas nucleares y convencionales.»

---

(17) Diario *Abc*. Edición de 28 de septiembre de 1995.

Posteriormente el Consejo de Ministros de la UEO de 1994, en la ciudad holandesa de Noordwijk, destaca en las conclusiones preliminares para la definición de una política europea de defensa, aunque con la reserva de Irlanda y Suecia:

«Los europeos tienen una gran responsabilidad en materia de defensa, tanto en el plano convencional como en el nuclear» y añade que: «Las fuerzas nucleares independientes de Reino Unido y Francia que tienen su propio papel disuasorio, contribuyen a la disuasión y seguridad globales de los aliados.»

Las posiciones y políticas nucleares del Reino Unido y Francia se han analizado en detalle, y muy acertadamente, en el capítulo dedicado a estas naciones, poco puede añadirse. Únicamente señalar que, independientemente de la intención que haya animado al primer ministro francés, Alain Juppe, al invitar a los socios de la Unión a reflexionar sobre el papel que podrían jugar en el futuro las fuerzas nucleares francesa y británica en una defensa europea común, tal vez ha llegado el momento de «tomarle la palabra» como ha sugerido Chirstoph Bertram, antiguo director del Instituto de Altos Estudios Estratégicos de Londres (18), y tratar que las fuerzas nucleares británicas y francesas participen en la defensa europea.

Pero es difícil pensar que franceses y británicos puedan poner sus armas nucleares a disposición de la UE, aunque también resulta cada vez más complicado que los socios europeos apoyen y colaboren para que se perpetue la disuasión francesa en su forma actual. Una solución podría ser que Francia concediese a sus socios al menos un derecho de información y consultas similar al que garantiza Estados Unidos a sus socios en la OTAN.

En cualquier caso, lo más probable es que la Europa comunitaria se vea abocada a seguir en la cuestión nuclear, dos caminos paralelos. Por una parte favorecer en los foros internacionales la no proliferación, alentando y contribuyendo eficazmente a todas las medidas emprendidas, como son el desmantelamiento de armas nucleares, evitar la fuga de científicos nucleares, control de la producción de elementos nucleares, mejoras de las garantías y salvaguardias, etc.

Pero al mismo tiempo deberá mantener un sistema de defensa colectiva eficaz, y dentro de éste los medios nucleares son, hoy por hoy, los que pro-

---

(18) *Le Monde*. Edición de 7 de septiembre de 1995.

porcionan credibilidad y fuerza a las acciones en pro de la seguridad y estabilidad de Europa, frente a los riesgos multidireccionales y difícilmente predecibles que nos acechan.

En definitiva, el arma nuclear sigue teniendo vigencia, no tanto para utilizarse, pero sí como medio de protección y defensa.

## **Conclusiones**

La UE tiene unos intereses comunes que apoyar y promover en el campo de la seguridad que son compartidos, en mayor o menor medida, por todos los Estados miembros. Pero esto no es suficiente para desarrollar esa IESD que se vislumbra necesaria ante el nuevo panorama estratégico mundial.

Será preciso un esfuerzo de todos, cediendo a veces en las posiciones nacionales, para definir y concretar los intereses que se consideran fundamentales para la Unión y en función de ellos poder articular un sistema de seguridad y defensa colectiva coherente.

La defensa y garantía de estos intereses fundamentales habrá que realizarla en un espacio cada vez más amplio. Ya no se trata tanto de la defensa «en» Europa cuanto de la defensa «de» Europa, puesto que los intereses europeos pueden verse gravemente afectados no sólo en su territorio sino en otros espacios periféricos. El Mediterráneo o la región euroasiática, no pueden ser ajenos a los planteamientos de seguridad europea.

La Europa comunitaria cuenta con unas organizaciones de seguridad y defensa que deben ser capaces de garantizar la paz y estabilidad en esos espacios en los que pueden verse comprometidos los intereses europeos, pero para ello es preciso que las naciones presten un apoyo decidido y se comprometan en una verdadera defensa común. Entre estas organizaciones alguna tiene una estructura consolidada a lo largo de los años y ha demostrado su validez, como es el caso de la OTAN; otras, como la UEO, aunque han realizado algunas misiones importantes, aún tienen que conseguir una estructura operativa acorde con sus objetivos y desarrollar las potencialidades que tienen.

Junto a estas organizaciones típicamente defensivas hay que considerar otras como la propia UE, e incluso la OSCE, que están llamadas a tener un gran influjo en el futuro esquema defensivo europeo: la habitualmente

denominada arquitectura de defensa europea. En efecto se trata de ir construyendo el edificio de la seguridad europea, puesto que el conjunto de todas estas organizaciones forman un verdadero entramado, tanto por los distintos miembros que las componen —ya que no todos los países pertenecen a todas ellas—, como por las distintas estructuras, sistemas que las rigen y medios de actuación de que disponen.

Así esta verdadera imbricación de las Organizaciones europeas, —UE, UEO, OTAN, y en menor medida la OSCE—, ha ido generando una serie de interrelaciones que hace que las organizaciones influyan mutuamente en su evolución y necesaria adaptación a la nueva situación, pero al mismo tiempo ha ido creando una red de intereses, cada vez más difícil de destruir. Esto, a veces, provoca complejas negociaciones y demoras, incompatibles con la urgencia y claridad que requieren las decisiones en materia de seguridad y defensa. Por ello, una de las mayores urgencias que se presentan en el panorama de la seguridad europea es clarificar, y simplificar, estas relaciones entre las distintas organizaciones, delimitando los ámbitos de actuación, misiones y objetivos que deben cumplir cada una de ellas.

Esta falta de concreción y vacilación en los pasos a dar se manifiesta en el desarrollo de la PESC, llamada a ser el motor de la seguridad europea, pero que no acaba de arrancar de una forma decidida, a pesar de todas las declaraciones reconociendo la necesidad que tiene la Unión de erigir ese segundo pilar, para dar a Europa el peso político y la capacidad de acción militar acordes con su entidad económica.

Aunque el Tratado de Maastricht sugiere un proceso de desarrollo de la PESC escalonado en etapas sucesivas que conduciría, en su momento, a una política de defensa común, y posteriormente llegaría a una defensa común, la evolución, cada vez más acelerada, de la situación geopolítica aconseja que estos procesos se desarrollen simultáneamente.

Mientras otros procesos de la Comunidad Europea, como pueden ser el agrícola o el comercial, han evolucionado de una forma progresiva, la integración en una seguridad colectiva debe realizarse en paralelo a la integración defensiva. Es decir, a la vez que se desarrolla la PESC habría que ir perfilando una política de defensa común, e ir poniendo jalones de la defensa común.

De hecho, ya se han iniciado algunas realizaciones en este sentido. La creación del EUROCUERPO, EUROFOR y EUROMARFOR han marcado un hito en la futura defensa común europea.

Es verdad que acometer aspectos operativos concretos, sin disponer de una política de defensa común y con una incipiente PESC, puede hacer que esas realizaciones concretas carezcan del oportuno planeamiento conjunto, pero no es menos cierto que las ventajas y experiencias que se pueden obtener de esas primeras realizaciones parecen muy superiores a los inconvenientes, y sobre todo, son una muestra de que los europeos empiezan a considerar seriamente la idea de una defensa colectiva cosa que redundará en el mantenimiento de la paz y estabilidad en el continente europeo.

## **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

Por JESÚS SALGADO ALBA

A lo largo de los diversos estudios expuestos en el texto de la presente publicación se han ido formulando diferentes, variadas e interesantes consecuencias sobre la recíproca influencia entre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) europea y el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Estas consecuencias pueden concretarse en una serie de conclusiones finales que, en esencia se reducen de forma sintética a cuatro, una de carácter general y otras tres de aspecto particularizado con referencia a las tres posibles hipótesis que pueden plantearse ante el problema de dotar a la futura Europa unida de una imprescindible capacidad de defensa nuclear efectiva, eficaz y fiable.

La primera conclusión, de carácter general y de máximo interés, consiste en el hecho de que ha sido, precisamente, en el marco del TNP, donde se ha puesto por primera vez de manifiesto de una forma clara, rotunda y esperanzadora, la efectividad de un total consenso de las quince naciones de la Unión Europea (UE) para tomar una decisión común en el campo de la política exterior y de seguridad. En efecto, todas las naciones signatarias del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) han apoyado de forma unánime y sin fisuras, la prórroga indefinida e incondicional del TNP en la Conferencia de Revisión y Extensión del Tratado celebrada en Nueva York del 17 de abril al 12 de mayo del pasado año 1995.

Europa apuesta con firmeza y por unanimidad de sus miembros, por un TNP universal, permanente e indefinido y tan solemne compromiso condiciona y condicionará en el futuro en forma determinante la formulación de una política europea común de defensa nuclear.

De las tres conclusiones de carácter particularizado que se han mencionado anteriormente, la primera se refiere a la hipótesis más válida, en principio, para llegar a una «PESC nuclear» europea que sería tomar como base las capacidades nucleares militares de los dos únicos países de la Unión que cuentan con armamento nuclear: Francia y el Reino Unido. Esta posibilidad que, en principio, puede presentarse como la más viable, presenta graves y profundas dificultades cuando se analiza la cuestión con detenimiento ya que resulta muy difícil (casi imposible en las condiciones actuales) establecer un sistema eficaz de cooperación (y mucho más de integración) de las capacidades nucleares militares francesa y británica, dificultad que se presenta en cada uno de los cuatro niveles de cooperación que pueden presentarse.

En el nivel superior de «tipo político», la cooperación nuclear militar franco-británica se presenta muy difícil ya que, a pesar de las iniciativas adoptadas por ambas potencias nucleares en el sentido de aproximar sus políticas en este campo, no se ha conseguido nada positivo debido a la enorme diferencia que existe entre la política nuclear militar británica, fuertemente ligada (y dependiente en ciertos aspectos) a la de Estados Unidos y de la OTAN, y la política nuclear francesa, de carácter eminentemente autónoma, independiente por completo tanto de Estados Unidos como de la OTAN. A pesar de ello, el principio de voluntad cooperadora en el campo político-nuclear, existe entre Francia y el Reino Unido lo que, en condiciones favorables (que hoy no existen) podría abrigar esperanzas en el futuro.

El segundo nivel en el que podría desarrollarse una cooperación nuclear franco-británica en beneficio de una PESC europea, es el «nivel estratégico».

En principio son muy escasas las posibilidades de cooperación nuclear franco-británica en el nivel estratégico ya que, como es bien sabido, las concepciones estratégicas de Francia y el Reino Unido para el empleo de sus respectivas fuerzas nucleares, son muy dispares. La estrategia nuclear francesa está basada en el concepto de «disuasión del débil al fuerte» en dos escalones sucesivos, el primero preestratégico de «primer y último aviso» y el segundo de «respuesta masiva» si la agresión enemiga no se detiene. En contraposición la estrategia nuclear británica se asienta, de acuerdo con la doctrina de la OTAN, en el concepto de «disuasión por respuesta flexible».

A pesar de esta casi radical incompatibilidad estratégica nuclear entre los conceptos francés y británico, el hecho de que por parte francesa se esté produciendo un cierto acercamiento a la OTAN y por parte británica la posi-

ble adopción de un misil aire-superficie con cabeza nuclear de coproducción franco-alemana, pueden abrir un camino de aproximación estratégica nuclear entre ambas potencias de cara a un futuro más bien lejano.

En el tercer nivel de una hipotética cooperación nuclear franco-británica, el nivel «táctico-operativo» es donde aparecen las mayores posibilidades de hacer realidad tal cooperación, ya que las doctrinas tácticas de empleo de las componentes naval (submarino *SSBN*) y aérea (aviones de bombardeo con misiles en Francia o con bombas de gravedad en Inglaterra) se supone que son bastante similares (sin poderlo asegurar ya que naturalmente dichas doctrinas son secretas) y, por otra parte existe cierta voluntad cooperativa táctica nuclear entre ambas fuerzas a través de intercambios de información e incluso ejercicios y maniobras reales o simuladas.

Por último, en el cuarto nivel de posible cooperación nuclear militar franco-británica, el nivel «técnico-logístico», se han presentado ocasiones de franca cooperación siendo la principal el proyecto —desgraciadamente no realizado— de coproducir el ya mencionado misil nuclear aire-superficie de largo alcance *ASLP (Air Surface Longue Portée)*, idea original francesa y, que como se ha dicho, tras grandes titubeos por parte de Gran Bretaña, se ha malogrado. No obstante cabe la posibilidad de que, en el futuro se puedan plantear otras posibilidades de cooperación anglo-francesa en el nivel nuclear técnico-logístico.

La segunda posibilidad para Europa de contar con una defensa nuclear en el marco de la PESC, aparte de la cooperación franco-británica, se centra en la OTAN, cuya capacidad nuclear-militar proporcionada por Estados Unidos, ha sido y sigue siendo la única garantía verdadera con que la UE cuenta para protegerse nuclearmente. En el momento actual la estrategia nuclear de la OTAN se centra en la definición del llamado «Marco de actuación de la Alianza en materia de proliferación» en el que tendría cabida, en su momento, el órgano que se ha de crear en la UE para desarrollar la PESC.

Como conclusión final es preciso considerar la posible, e incluso necesaria, participación, tanto política como estratégica y operativa, de las naciones europeas no nucleares (todas menos Francia y el Reino Unido) en el desarrollo de una PESC nuclear. Evidentemente y dado que estas naciones europeas han suscrito de forma totalmente cohexionada, como se dijo al principio, la prórroga indefinida e incondicional del TNP en la Conferencia de Nueva York, no cabe posibilidad alguna de que, por sí mismas, ninguna de estas naciones pueda transformarse en potencia nuclear militar;

pero sí cabe pensar en las posibles aportaciones de estas naciones europeas al desarrollo del mencionado Órgano europeo que haya de tomar a su cargo la implantación de una política de defensa nuclear.

En este sentido será preciso contar, en su momento, con las capacidades tecnológicas, económicas, políticas y estratégicas, de todas las naciones de la UE para ponerlas al servicio de una PESC nuclear europea, y especialmente las de aquellas naciones que se consideran por sus posibilidades técnicas y económicas, próximas al llamado «umbral nuclear militar» y que son Alemania, Italia y España.

Alemania es probablemente la nación europea que se encuentra más próxima al denominado «umbral nuclear militar» ya que posee un elevado nivel tecnológico e industrial en el ámbito nuclear civil y una gran capacidad económica. Su política nuclear militar se basa en su firme adhesión al TNP y su firme oposición a incluir la cuestión nuclear dentro de la identidad europea de seguridad y defensa, dando preferencia a mantener el componente nuclear de la defensa colectiva exclusivamente en la OTAN.

Alemania no ha mostrado ningún entusiasmo por la oferta francesa de poner su arsenal nuclear «al servicio de la paz y seguridad en el continente» según la conocida declaración del ministro de Asuntos Exteriores alemán, Klaus Kinkel, al afirmar que «no queremos entrar en una política europea de disuasión nuclear por la puerta de atrás».

Italia, que como Alemania posee un elevado nivel en el campo de la tecnología nuclear civil, a pesar de haber renunciado a continuar su programa electro-nuclear por el referéndum de noviembre de 1987, cuenta con un muy activo «grupo de trabajo» cuya misión es examinar las diferentes opciones nucleares que, a largo plazo, puedan convencer a su país. Como Alemania y España, Italia basa su política nuclear militar en su firme adhesión al TNP apoyando la opción OTAN sin mostrar acusado interés por la oferta francesa de extender su «paraguas nuclear» al resto de Europa.

Por último, España, como Italia y Alemania, presta mayor atención a la opción otánica que a la francesa para basar en ellas una PESC nuclear europea; pero, en estos momentos carece de una definida política nuclear militar que sigue supeditada a los postulados del inoperante y trasnochado referéndum de marzo de 1982, por lo que se considera necesario formular en España una política militar nuclear, acorde por supuesto con el TNP, capaz de hacer posible la activa participación española en la definición de la futura defensa nuclear europea en el marco de la PESC.

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

*Coordinador:* D. JESÚS SALGADO ALBA  
*Contralmirante (G) DEM.*

*Secretario 1º:* D. RAFAEL NIETO MARTÍNEZ  
*Coronel de Infantería (DEM).*

*Secretario 2º:* D. GONZALO PARENTE RODRÍGUEZ  
*Coronel de Infantería de Marina (GE) (GC).*

*Vocales:* D. JORGE ASPIZUA TURRIÓN  
*Licenciado en Filosofía y Letras.*

D. IGNACIO COSIDO GUTIÉRREZ  
*Licenciado en Ciencias Políticas.*

D. ROMÁN OYARZUN MARCHESI  
*Diplomático.*

D. JULIÁN PEÑAS MORA  
*Teniente coronel de Artillería (honorífico).*

D. ALBERTO PÉREZ MORENO  
*Coronel de Infantería DEM y Licenciado en Informática.*

D.<sup>a</sup> MARÍA LUISA RODRÍGUEZ MOJÓN  
*Doctora en Ciencias Políticas y Sociología  
y Licenciada en Psicología.*

D. ANÍBAL VILLALBA FERNÁNDEZ  
*Capitán de Infantería.*

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

## **ABSTRACT**

The future development of an European Common Defence (ECD) should not face significant problems on the conventional side.

By the contrary, the development of a nuclear ECD is likely to run into problems which have no easy solutions. There are three main fields of concern.

Firstly, an operational problem. Among the 15 countries of the European Union, only France and the UK have nuclear forces available.

Secondly, an organizational problem. It is difficult to develop a joint organization suitable for combining the nuclear military capabilities of both France and the UK, for the benefit of the European Nuclear Defence.

Thirdly, a political problem. There is a Nuclear non-Proliferation Treaty (NPT) in force, which was signed by all the fifteen States.

The Paper is focused on the study of these three problems. It analyses different options which could be developed to make compatible the objectives of both the European nuclear defense in the frame of the Common Foreign and Security Policy and the Nuclear Weapons Non Proliferation Treaty.

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO .....	7
INTRODUCCIÓN .....	9
<i>Capítulo I</i>	
LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN: LA CUESTIÓN NUCLEAR .....	13
Una PESC más necesaria y más difícil.....	17
— <i>Una PESC más necesaria</i> .....	17
— <i>Una PESC más difícil</i> .....	19
La PESC y la Conferencia Intergubernamental de 1996 .....	20
— <i>La potenciación de la PESC</i> .....	21
— <i>El desarrollo de la política europea de defensa común</i> .....	25
La PESC y el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP).....	30
Conclusiones .....	31
<i>Capítulo II</i>	
EUROPA ¿POTENCIA NUCLEAR? .....	35
Introducción .....	37
Pleneamiento de las opciones europeas .....	40
Los problemas comunes .....	45
Los problemas específicos .....	49
Recapitulación .....	51

Capítulo III

SITUACIÓN MILITAR NUCLEAR DE FRANCIA Y EL REINO UNIDO. LA POLÍTICA NUCLEAR DE LA OTAN Y LA UEO.....	57
Introducción .....	59
Francia.....	61
— <i>Premisas conceptuales de la política de defensa de Francia ...</i>	61
— <i>Relaciones de Francia con la OTAN.....</i>	64
— <i>Chirac. Perspectivas de futuro.....</i>	71
Reino Unido.....	73
— <i>Política nuclear británica.....</i>	73
— <i>Política británica de no proliferación.....</i>	82
Posibilidades de cooperación nuclear militar entre Francia y el Reino Unido .....	84
— <i>Nivel político.....</i>	85
— <i>Nivel estratégico.....</i>	87
— <i>Nivel operativo-táctico.....</i>	88
— <i>Nivel técnico-logístico .....</i>	88
Política nuclear de la OTAN y UEO .....	89
— <i>La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).....</i>	89
— <i>La Unión Europea Occidental (UEO).....</i>	92
Conclusiones .....	93

Capítulo IV

POLÍTICA Y SITUACIÓN MILITAR NUCLEAR DE LOS PAÍSES DEL SUR DE EUROPA .....	99
Introducción .....	101
— <i>Determinación de una Política Exterior de Seguridad Común (PESC) europea.....</i>	101
— <i>PESC euronuclear .....</i>	104
Generalidades .....	108
— <i>Rudimentos sobre la elaboración de ingenios nucleares.....</i>	108
— <i>Producción y existencias de plutinio en el Mundo.....</i>	109
— <i>Firmantes del TNP, fechas y obligaciones.....</i>	111

Situación particular en cada país .....	112
— <i>Turquía, Portugal, Italia, Grecia, Austria y España</i> .....	112
— <i>España</i> .....	112

### *Capítulo V*

## **POLÍTICA Y SITUACIÓN MILITAR NUCLEAR DE LOS PAÍSES DE CENTRO Y NORTE DE EUROPA.....** 131

Introducción .....	133
Generalidades .....	134
Estado de los parques electronucleares de las naciones consideradas .....	136
Dificultades que tendría que vencer un Estado que aspirara nuclearizarse.....	137
— <i>Introducción</i> .....	137
— <i>Propósitos y fines</i> .....	138
— <i>Apoyo a la sociedad</i> .....	139
— <i>Legalización y asignaciones presupuestarias</i> .....	139
— <i>Investigación, desarrollo y fabricación</i> .....	140
— <i>Infraestructura industrial</i> .....	140
— <i>Tipos de armas</i> .....	141
— <i>Medios de lanzamiento</i> .....	141
— <i>Almacenamiento</i> .....	142
— <i>Problemas de transporte</i> .....	143
— <i>Polígonos de experiencias</i> .....	143
— <i>Doctrina de empleo</i> .....	144
— <i>Sistema de protección</i> .....	144
— <i>Gestión de crisis nucleares</i> .....	145
— <i>Conclusión</i> .....	145
Los sistemas de control y mando en una potencia nuevamente nuclearizada.....	146
— <i>Introducción</i> .....	146

### *Capítulo VI*

<b>EL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN.....</b>	<b>155</b>
Introducción .....	157

Análisis del Tratado .....	159
El compromiso de no adquisición y renuncia a la transferencia de armamento nuclear .....	160
El régimen de salvaguardias .....	160
El uso de energía nuclear con fines pacíficos.....	163
Las explosiones nucleares con fines pacíficos .....	165
Obligaciones relativas al desarme.....	166
Zonas libres de armas nucleares .....	167
Las Conferencias de Revisión del Tratado.....	168
Condiciones para retirarse como parte del Tratado .....	169
La resolución del Consejo de Seguridad sobre garantías a los países no nucleares .....	169
Evaluación general .....	170
Conclusiones .....	171
Bibliografía.....	172

### *Capítulo VII*

LA CONFERENCIA DE EXAMEN Y PRÓRROGA DEL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR.....	173
Introducción .....	175
La prórroga del TNP: alternativas .....	176
— <i>Prórroga indefinida del TNP</i> .....	176
— <i>Prórroga de varios periodos fijos de tiempo</i> .....	176
— <i>Prórroga por un periodos definido de tiempo</i> .....	177
La acción común de la UE sobre el TNP .....	177
Las Conferencias Preparatorias del TNP .....	178
Las Conferencias de Examen y Prórroga del TNP. Nueva York, abril-mayo, 1995 .....	179
— <i>El examen del TNP</i> .....	180
— <i>Cuestiones relacionadas con la prórroga del TNP</i> .....	183
Alcance jurídico de las decisiones adoptadas por la Conferencia..	188
Conclusiones .....	189

### *Capítulo VIII*

EL FUTURO DE LA DEFENSA Y SEGURIDAD EUROPEAS Y SU RELACIÓN CON EL TNP .....	191
Introducción .....	193

	<u>Página</u>
Intereses a defender.....	195
— <i>Intereses vitales</i> .....	196
— <i>Intereses esenciales</i> .....	197
— <i>Intereses generales</i> .....	197
Marco espacial.....	198
— <i>Ampliación de la Unión Europea (UE)</i> .....	199
— <i>El espacio mediterráneo</i> .....	201
Marco institucional.....	202
— <i>La UE</i> .....	203
— <i>La Unión Europea Occidental (UEO)</i> .....	207
— <i>La Alianza Atlántica</i> .....	212
— <i>Organización para Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)</i> .....	215
El TNP y el arma nuclear en la seguridad europea.....	217
Conclusiones.....	221
CONCLUSIONES.....	225
COMPOSICIÓN DEL GRUPO TRABAJO.....	231
ABSTRACT.....	233
ÍNDICE.....	235

## CUADERNOS DE ESTRATEGIA DEL CESEDEN

- | Nº  | TÍTULO  |
|-----|---|
| 01  | La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad para la defensa estratégica. |
| 02  | La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional.  |
| 03  | La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.                 |
| 04  | Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional.   |
| 05  | La Unión Europea Occidental.  |
| 06  | Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental.  |
| 07  | Los transportes en la raya de Portugal.   |
| 08  | Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.                             |
| 09  | <i>Perestroika</i> y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.                                     |
| 10  | La batalla del año 2000 (las operaciones en el espacio estratégico de interés nacional).                  |
| 11  | La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.   |
| *12 | La batalla del año 2000 en el espacio.  |
| 13  | Cobertura de la demanda tecnológica de las necesidades de la Defensa Nacional.                            |
| 14  | Ideas y tendencias en la economía internacional y en la española.   |
| *15 | Identidad y solidaridad nacional.   |
| 16  | Implicaciones económicas del Acta Única 1992.   |
| 17  | Investigación de fenómenos belígenos. Método analítico factorial.   |
| 18  | Las telecomunicaciones en Europa en la década de los 90.  |
| *19 | La profesión militar desde la perspectiva social y ética.   |
| 20  | El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.  |

---

\*Agotado

- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.
- \*22 La política española de armamento frente a la nueva situación internacional.
- 23 Estrategia finisecular española. México y Centroamérica.
- \*24 La Ley Reguladora del Régimen del Militar Profesional.
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociada en Viena.
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico sur.
- 27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
- 29 Sugerencias a la Ley y Reglamento de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI.
- \*31 Estudio de inteligencia operacional.
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este de la CSBM.
- 34 La energía y el medio ambiente.
- \*35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en su política de defensa.
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles editados entre 1980-1990 relacionados con las FAS.
- 39 Las fronteras del mundo hispánico.
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica.

---

\*Agotado

- 41 Estructura tecnológica e industrial de Defensa ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.
- 42 Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido.
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
- \*45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
- \*47 Factores de riesgo en el área mediterránea.
- \*48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
- \*49 Factores de la estructura de seguridad europea.
- \*50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
- 51 Los transportes combinados.
- \*52 Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
- \*53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
- 54 Evolución y cambio del este europeo.
- 55 Iberoamérica desde su propio sur.
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
- 58 La sociedad y la Defensa Civil.
- 59 Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.

---

\*Agotado

- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
- 66 Los estudios estratégicos en España.
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
- 68 La aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
- 69 Análisis factorial de las causas que originan los conflictos bélicos.
- 70 Las conversaciones Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
- 75 Gasto militar e industrialización.
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
- 78 La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
- 79 El derecho de intervención en los conflictos.
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
- 81 La corporación europea en las empresas de interés para la defensa.
- 82 Los *casco azules* en el conflicto de la ex Yugoslavia.
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo del siglo XXI.

**Nº**

**TÍTULO**

- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.



9 788478 234875

**Colección Cuadernos de Estrategia**

