

ESPAÑA Y EL TRATADO DE NO PROLIFERACION NUCLEAR (TNP)

Por: Antonio Remiro Brotons

**Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma
de Madrid.**

“Para 1985 las estaciones generadoras de energía nuclear con fines pacíficos se encontrarán probablemente produciendo plutonio suficiente para la fabricación de docenas de bombas nucleares por día”, afirmó en 1968 el Presidente de los Estados Unidos, L.B. Johnson, al solicitar del Senado norteamericano la ratificación del Tratado de No Proliferación Nuclear, el más caracterizado de los instrumentos convencionales multilaterales concebidos para atajar ese riesgo (1). De acuerdo con el Tratado, los Estados poseedores de armas nucleares se comprometen a no traspasarlas a nadie, directa o indirectamente, y a no alentar, inducir o ayudar en forma alguna a otros Estados para que las fabriquen o adquieran; los Estados no poseedores se obligan, por su parte, a no recibirlas, fabricarlas o adquirirlas y aceptan someterse al control de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) con miras a impedir que la energía nuclear pueda ser desviada de las utilidades pacíficas hacia las armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos (arts. I-III).

Ya en 1985, se estima que, aunque el pronóstico del Presidente Johnson pecaba por exceso, la actual producción mundial de plutonio producido por la irradiación del uranio en los reactores nucleares generadores de energía eléctrica es suficiente para la fabricación de diez ingenios explosivos atómicos diarios (2) y sigue pendiente la realización plena de la vocación universal del Tratado de No Proliferación. Son partes en él más de ciento veinte Estados, pero no lo son dos de los Estados poseedores de armas nucleares en la fecha de su conclusión (Francia y la República Popular China) y una docena de países con instalaciones nucleares y capacidad tecnológica bastante para producir materias nucleares explosivas. De hecho, algunos han llevado a cabo explosiones de esta naturaleza o han sido acusados de ello. Así, el Gobierno indio comunicó en mayo de 1974 la realización de una explosión nuclear experimental con fines, naturalmente, pacíficos. Así, Paquistán ha sido acusado —por la India, como era de esperar— de la paternidad de una bomba atómica *islámica*. Las actividades nucleares de Africa del Sur y de Israel, cuya política y existencia es hostilizada en su medio regional, se identifican como

(1) Abierto a la firma el 1 de julio de 1968, el Tratado entró en vigor el 5 de marzo de 1970, una vez verificado el depósito de los instrumentos de ratificación de los depositarios (Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética) y de otros cuarenta signatarios (art. IX. 3).

(2) Cf. D.M. Edwards, *International legal Aspects of Safeguards and the Non—Proliferation of nuclear Weapons*, *International and Comparative Law Quarterly*, 1984, 1, p.2. También, W.H. Donnelly, *Changing Pressures on the Non—proliferation Regime*, *World Armaments and Disarmament*, SIPRI Yearbook 1983, pp. 69—95.

un peligro inherente a la paz y seguridad internacionales por la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas, urgida por los *lobbies* árabe y africano, y se traduce en resoluciones *ad hominem* aprobadas por la Asamblea General (3)...

España es, en Europa Occidental, el único Estado no nuclear que no ha firmado y ratificado el Tratado de No Proliferación (4). Desvelar el porqué de esta *diferencia* es una tarea para la que no faltan, ahora, estímulos: de un lado, mirando hacia afuera, la prevista celebración en 1985 de la Tercera Conferencia de examen del Tratado (5) propicia los trabajos orientados a elucidar las razones por las que un cierto número de Estados *en vías de desarrollo nuclear* permanecen al margen del mismo, así como las condiciones de las que dependería su cambio de actitud (6); de otro, mirando hacia adentro, hacia la opinión pública española, se advierte que el acusado pacifismo que se desprende de las encuestas (7) no se ha concretado hasta ahora en expresas y significativas posiciones *pro-TNP*, a causa, probablemente, de la secundariedad del tema en la percepción de los agentes movilizadores de esa opinión y de la falta de información y formación suficiente de partidos políticos (8) y medios

(3) Cf. *ad ex*, las resoluciones 37/74 B y 37/82, proponiendo embargos y otras sanciones con el fin de forzar su adhesión al TNP y la sujeción de sus actividades al Sistema de salvaguardia de la AIEA. Recordemos que el 22 de septiembre de 1979 se detectó vía satélite una explosión nuclear en el Atlántico Sur y que otra explosión pudo tener lugar el 10 de diciembre de 1980 en la misma zona (cf. W.H. Donnelly, *art. cit.* en nota 2, p. 74). También que en junio de 1981 la aviación israelí atacó y destruyó la central nuclear de Osiraq, desconfiando de la eficacia de los controles de la Agencia y de los propósitos de Iraq, Estado parte en el TNP. Al año siguiente, en septiembre de 1982, la Conferencia general de la AIEA rechazó las credenciales de los representantes de Israel, medida *política* que provocó la retirada de la delegación de Estados Unidos, acompañada de la de otras delegaciones.

(4) Si exceptuamos los pequeños Principados de Mónaco, cuyas relaciones exteriores son conducidas por Francia, y Andorra, en el frontera entre España y Francia, cuya condición estatal es discutida.

(5) Según el art. VIII.3: "Cinco años después de la entrada en vigor de este Tratado, tendrá lugar en Ginebra (Suiza) una Conferencia de las partes del Tratado, con objeto de examinar el funcionamiento del mismo con miras a asegurar que los objetivos del preámbulo y sus disposiciones están en vías de realización. Más tarde, a intervalos de cinco años, una mayoría de las partes del Tratado podría obtener, sometiendo una proposición con este efecto a los Gobiernos depositarios, la convocatoria de otras Conferencias que tengan el mismo objeto, a saber, el examen del funcionamiento del Tratado". De acuerdo con esta disposición, una primera Conferencia se celebró en mayo de 1975 y una segunda en agosto—septiembre de 1980.

(6) Así, por ejemplo, el SIPRI proyecta la publicación de un estudio en este sentido que ha de abarcar a África del Sur, Argentina, Brasil, China, España, Francia, India, Israel y Paquistán. La contribución referente a mi país ha sido redactada por el Prof. Angel Viñas (*España y el NPT*).

(7) Cf. *ad. ex* La encuesta realizada en el otoño de 1983 por el Instituto Atlántico para Asuntos Internacionales de París y el instituto de sondeos Louis Harris en Francia, España, Estados Unidos, Holanda, Italia, Japón, Noruega, Reino Unido y República Federal de Alemania y publicada entre otros medios, por el diario español *El País*, el 29 de noviembre de 1983. Los porcentajes de respuesta a la cuestión: "¿Cuál de las opiniones siguientes se acerca más a su actitud respecto a las armas nucleares?", fueron éstos.

También se preguntó: En el actual debate Este—Oeste sobre armamento nuclear, ¿cuál de las siguientes opiniones refleja mejor la suya personal sobre lo que deberían hacer los países occidentales?", con estos resultados:

(8) La excepción puede estar constituida por el Partido Nacional Vasco (PNV), activo y concreto en auspiciar la adhesión al TNP, sensibilizado por *problemas* locales, como la ubicación en la región donde es mayoritario, el País Vasco, de una central nuclear, Lemóniz, polémica, objeto de acciones terroristas y, finalmente, paralizada. Para comprobar las significativas omisiones de

de comunicación, Iglesias y movimientos pacifistas, poco arraigados aún y con una débil infraestructura.

los programas electorales de los principales partidos políticos, cf. R.Mesa y F.Aldecoa, *Las ofertas electorales en materia de política exterior y relaciones internacionales en los programas de los partidos políticos en las elecciones legislativas de 28 de octubre de 1982*, Revista de Estudios Internacionales, 1982, 4, pp.1005—1026.

LA MARGINACION DEL TRATADO, UNA CONSTANTE DE NUESTRA POLITICA EXTERIOR.

Cuando el 12 de junio de 1968 la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendó el texto del TNP y solicitó que se abriera a la firma, España fué uno de los veintidós Estados que se abstuvieron en la votación del proyecto que se convirtió en la resolución 2373 (XXII) (9) y desde esa fecha hasta nuestros días la negativa a ser parte en el Tratado de No Proliferación Nuclear ha sido una constante de la política exterior española, sostenida de una forma perseverante y rotunda por los medios de la Administración diplomática y militares competentes y, más débilmente en los últimos años, por la Junta de Energía Nuclear. Antes y ahora, los Gobiernos españoles se han acomodado a este parecer contra el que han chocado, para destruirse, cualesquiera otras opiniones.

En los últimos años de la década de los setenta, ciertos acontecimientos internos e internacionales abrieron moderadas expectativas de cambio en la actitud gubernamental. Tras el advenimiento de la democracia en España, a la muerte del general Franco, y su consagración formal en la Constitución de 27 de diciembre de 1978, la inclinación natural a hacer lo contrario que se había hecho durante el régimen franquista y el recelo que en algunos partidos y movimientos progresistas despertaba el mal conocido programa nuclear español favorecieron la incorporación del Estado al bloque de convenios internacionales de los que, acertada o erróneamente, se pensaba que habíamos estado apartados sólo por causa de la idiosincrasia de aquel régimen. Simultáneamente, las Grandes Potencias, sobre todo Estados Unidos, y sus

(9) Noventa y dos Estados votaron a favor y cuatro lo hicieron en contra (Albania, Cuba, Tanzania y Zambia). Las veintidós abstenciones procedieron de tres países europeos (España, Francia y Portugal), dos americanos (Argentina y Brasil) y diecisiete afroasiáticos (Arabia Saudita, Argelia, Birmania, Burundi, Congo—Brazzaville, Chad, Gabón, Guinea, India, Malawi, Mali, Mauritania, Niger, República Centroafricana, Ruanda, Sierra Leona y Uganda). La República Popular China carecía en ese momento de representación en Naciones Unidas. Ninguno de los países que votaron en contra de la resolución han firmado y ratificado con posterioridad el Tratado; sí que lo han hecho, en cambio, ocho de los diecisiete afroasiáticos que se abstuvieron (Burundi, Congo—Brazzaville, Chad, Gabón, Mali, República Centroafricana, Ruanda y Sierra Leona), además de Portugal. No son, por el contrario, partes en el TNP algunos de los Estados que votaron a favor de la resolución, como Africa del Sur, Colombia, Chile, Egipto, Israel y Paquistán.

aliados, dieron lo mejor de sí para forzar una decisión española favorable al TNP, decisión que desde hace años venían persiguiendo sin resultado.

Ha de recordarse que la experimentación nuclear comienza en España cuando, como consecuencia de los convenios hispano-norteamericanos de 26 de septiembre de 1953, se concluyó el 19 de julio de 1955 un primer acuerdo de cooperación sobre usos civiles de la energía atómica que hizo posible la construcción del reactor de investigación JEN-1, así como la recepción de ayuda técnica, la formación de personal y el suministro de uranio (10). Este acuerdo fué sustituido, dos años más tarde, por el de 16 de agosto de 1957, modificado por el de 29 de noviembre de 1965. La verificación de que los materiales y equipos suministrados por Estados Unidos no se utilizaban con fines militares fué encomendada a la AIEA por el acuerdo trilateral suscrito el 9 de diciembre de 1966 entre ambos Estados y la Agencia. En el verano de 1965 se había iniciado la construcción en Zorita de los Canes (Guadalajara) de la primera central nuclear española, puesta en servicio el 17 de julio de 1968. Alimentado el reactor con uranio extraído de Andújar (Jaén) enriquecido en Estados Unidos, fué el primer caso de enriquecimiento "por encargo" que se produjo en el mundo (11). El 20 de marzo de 1974 un nuevo convenio de cooperación relativo a los usos civiles de la energía nuclear garantizaba el suministro a España de uranio enriquecido en los Estados Unidos para el funcionamiento de las centrales en construcción y en proyecto, al tiempo que mantenía el sometimiento a las salvaguardias de la AIEA de todos los materiales y equipos de procedencia norteamericanas; en este mismo sentido se procedió a enmendar, el 28 de junio del mismo año, el acuerdo trilateral con la AIEA de 1966.

En las relaciones hispano-norteamericanas éste era el marco de referencia convencional en el momento en que con Jimmy Carter en la Presidencia la no proliferación nuclear se configuró como uno de los objetivos prioritarios de la acción exterior de los Estados Unidos (12). Al servicio de esa acción, dirigida a contener la difusión de materiales y tecnologías particularmente sensibles y reforzar los controles de su empleo, el Gobierno norteamericano puso, sin embargo, junto con la concertación de medias con los principales exportadores (como las *Guidelines for Nuclear Transfers*, Londres, 1977, INF-CIRC/254), una legislación compleja (*La Nuclear Non Proliferation Act*, 1978) (13), muy restrictiva en términos generales, por la que se concedió a sí mismo la facultad de negar suministros comprometidos en virtud de acuerdos internacionales en vigor a los Estados que no negociaran acuerdos con la AIEA para someter a su control todas sus actividades nucleares, aunque en

(10) El 9 de abril de 1957 se concertó un arriendo de materia nuclear especial entre la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos y la Junta de Energía Nuclear Española (no publicado en el Boletín Oficial del Estado).

(11) El 17 de noviembre de 1966 se había concluido un contrato de venta de uranio enriquecido entre la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos y la Junta de Energía Nuclear Española (no publicado en el Boletín Oficial del Estado).

(12) Cf. J.S. Nye, *Non Proliferation: a long—Strategy*, Foreign Affairs, 1978, 56, pp. 601 y ss.

(13) Acerca de la *Nuclear Non Proliferation Act*, cf. A.G. McGrew, *Nuclear Revisionism: the United States and the Nuclear Non—Proliferation Act of 1978*, Journal of International Studies, winter 1978—1979, 7, pp. 237—250.

ellas no se involucraran materiales y equipos de origen norteamericano (14)

Esta manifestación de *imperialismo legislativo* originó *tensiones* con los principales clientes del mercado norteamericano, molestos ante lo que razonablemente consideraban una ingerencia en decisiones soberanas de su política nuclear y una revisión unilateral de los compromisos asumidos. En algunos países, como Argentina y Brasil, su efecto fué contraproducente al empujarles, en dirección opuesta a la pretendida, a intensificar los esfuerzos para alcanzar una cierta independencia nuclear, cortando los lazos con abastecedores poco fiables (15). Pero en España la *política Carter* se apuntó un éxito cuando el 1 de abril de 1981 el Gobierno español aceptó la aplicación de las salvaguardias de la AIEA a la central de Vandellós, de tecnología francesa (16), y a otras cuatro instalaciones hasta entonces exentas de inspección internacional, satisfaciendo así, según constató una fuente norteamericana, "todos los criterios aplicables de acuerdo con la legislación norteamericana para las exportaciones nucleares" (17).

En el policromático mapamundi donde queda reflejada la situación de los Estados respecto del TNP y de su sumisión a los controles de la AIEA, el color amarillo que cubre la silueta de los países no parte en el Tratado con actividades nucleares no sujetas a la verificación de la Agencia se vió reemplazado, en el caso español, por el color rojo propio de aquéllos que, aun no siendo partes en el Tratado, someten al control de la Agencia *todas* sus actividades (18). ¿Era éste, acaso, el paso previo inmediato a la firma y ratificación del Tratado de No Proliferación? La hipótesis de que la posición española respecto del TNP había sido inducida por la *french connection* de una parte de nuestra industria nuclear, exacta o no en el pasado, acababa de derrumbarse en la primavera de 1981.

En el otoño de ese mismo año, el debate parlamentario de la solicitud de autorización de la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte, formulada por el Gobierno, ofreció indicios de que la decisión de permanecer al margen del TNP podría ser revisada, sobre todo en el caso de que el Par-

(14) Cuando un país como los Estados Unidos, que es la fuente predominante de ciertos materiales y tecnología nucleares, decide unilateralmente cortar el suministro de tales productos de conformidad con acuerdos internacionales existentes a los Estados que no se avengan a adoptar salvaguardas contra la desviación de material, equipo y tecnología a objetivos militares, se refusa a transmitir tecnologías que considera sensibles, ignorando lo dispuesto en el art. IV del TNP, exige la renegociación anticipada de los acuerdos de cooperación nuclear vigentes y ejerce presiones muy fuertes contra la transferencia de tecnología nuclear *sensible* a algunos Estados no poseedores de armas nucleares, ese país está actuando como un *hegemon*, nos dice D. Keohane, *Hegemony and Nuclear Non-Proliferation*, The Yearbook of World Affairs, 1981, p. 17.

(15) Cf. D.M. Edwards, *art. cit.* en nota 2, p.17.

(16) España y Francia habían concluido el 15 de octubre de 1966 un acuerdo para la construcción de una central eléctrico—nuclear, que había de ser la primera de tecnología francesa construída fuera de Francia. Este acuerdo tampoco fué publicado en el Boletín Oficial del Estado.

(17) *Report to the Congress*, de acuerdo con lo dispuesto en la sect. 601 de la *Nuclear Non Proliferation Act* de 1978, correspondiente al año 1982. Washington. D.C.. 1983, p.VI—10.

(18) En la primera de las situaciones descritas se encuentran Africa del Sur, India, Israel y Paquistán. También, Egipto, en relación con un pequeño reactor de investigación. En la segunda de las situaciones descritas, adquirida en 1981 por España, se encuentran Argentina, Brasil, Colombia, Corea del Norte, Cuba y Chile.

tido Socialista, entonces en la oposición, alcanzara el poder. En este debate, en efecto, el portavoz del Partido Nacionalista Vasco en la Comisión de Asuntos exteriores del Congreso propuso que se solicitara del Gobierno la adhesión también, en el plazo de un año, al Tratado de No Proliferación. La propuesta fué derrotada, pero Felipe González, líder del Partido Socialista, expresó su disposición favorable, antes de sugerir que, por consideraciones de índole procesal, fuera en ese momento retirada (19). Unos meses después, ya en 1982, convocadas Elecciones Generales, el Programa Electoral del Partido Socialista prometió estudiar *Favorablemente* la oportunidad de ser parte en el TNP y el 1 de diciembre, con ocasión del debate sobre el programa de Gobierno presentado por Felipe González, candidato a la Presidencia tras la victoria de su Partido, éste manifestó, contestando al diputado vasco Marcos Vizcaya, su apoyo al TNP "siempre que se garantice el necesario abastecimiento de suministros a nuestro país y que la negociación para la adhesión quede sometida al firme propósito de no nuclearizar España" (20).

Han transcurrido, sin embargo, más de dos años, del primer mandato socialista, y la adhesión al TNP no se ha producido todavía. Si no el abandono, el aplastamiento de las inquietudes innovadoras en este punto quedó plasmado en la actitud de la delegación española al discutirse el capítulo *Euratom* dentro de las negociaciones para el ingreso de España en las Comunidades Europeas. Los comunitarios, Holanda en particular, insistieron en la adhesión española al TNP, del que son partes todos los miembros no nucleares de las Comunidades. Los representantes españoles replicaron que el TNP no era un componente del *acervo comunitario*, cuya aceptación es requisito *sine qua non*, para acceder a las Comunidades, y que las salvaguardias exigidas por *Euratom* y por los países abastecedores de uranio 235 como Australia podían ser satisfechas mediante un acuerdo tripartido España—*Euratom*—AIEA, a negociar cuando nuestro país fuera ya miembro de las Comunidades (21). El 14 de diciembre de 1983 esta planteamiento, endosado en España a nivel de Gobierno, fué aceptado por la delegación comunitaria, probablemente para compensar su intrasigencia en otros capítulos de la negociación (22). Aunque según el Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, en declaraciones a la prensa, ello no significaba "una exclusión de que

(19) La propuesta contó con quince votos a favor y diecinueve en contra. Cf. Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, sesión del 8 de octubre de 1981, num. 43, pp. 2023—2026.

(20) Cf. D. de S. del Congreso de los Diputados, II Legislatura sesión plenaria del 1 de diciembre de 1982, num. 4 (reproducido en *Crónica parlamentaria de Asuntos Exteriores, Revista de Estudios Internacionales*, 1983, 2, pp. 317—318.

(21) El sistema de control establecido por este acuerdo sería similar o equivalente al dispuesto en el Acuerdo de verificación 78/164 *Euratom*. El acuerdo se regiría por los arts. 1C1 y 1C2 del Tratado CEEA y sería negociado sobre la base de las directivas del Consejo. El acuerdo contendría una cláusula estipulando su sustitución por el Acuerdo de verificación 78/164 en el caso de que España se adhiera al TNP. La solución al problema del abastecimiento de materias nucleares de origen australiano a España debería buscarse en el marco de los dispuestos por el acuerdo *Euratom*—Australia.

(22) Cf. El documento de las Comunidades correspondiente a las negociaciones con España Nº 197 (E) de 14 de diciembre de 1983. Probablemente, si esta cuestión hubiese sido propuesta a la

en el futuro España se adhiera a no al TNP" (23), era patente la voluntad de no hacerlo en el presente.

LOS MOTIVOS DE LA POSICION ESPAÑOLA

Quienes con alguna superficialidad consideran, aquí como en otros lugares, que la condición democrática y progresista de un Gobierno ha de implicar su automática e incondicional disposición a ser parte en el TNP, uno de los símbolos de la lucha por el Desarme, se sentirán desazonados. ¿Es que no es bueno para el Gobierno socialista de la España democrática lo que sí lo es para más de cien Estados, muchos de los cuales carecen de una y otra condición? Un influente órgano de prensa, el diario *El País*, hasta ahora partidario acérrimo de la adhesión, acusaba al Gobierno, al cabo de un año de la toma de poder, de haber dado un giro de ciento ochenta grados. Con una retórica en ocasiones vehemente criticaba su pasividad, la incoherencia de sus actos y omisiones con las palabras de su programa electoral, la ejecución de una política exterior prisionera de la vieja escuela "que se alimentaba de grandezas verbales para encajar una satelización de hecho" (24).

No creo que estas acusaciones sean merecidas. Al fin y al cabo el compromiso socialista no era el de adherir a España al TNP, sino sólo el de considerar en términos favorables esa posibilidad, y desde el primer momento la cautela presidió las manifestaciones del titular de Asuntos Exteriores, Fernando Morán cuantas veces fué preguntado al respecto en los medios parlamentarios. Así, ya en su primera aparición ante la Comisión correspondiente del Congreso, el 21 de diciembre de 1982, preguntado por el diputado vasco Monforte Arregui acerca de la posición del Gobierno sobre el TNP, el Ministro, elusivo, afirmó estar a favor de un desarme controlado, sin entrar en detalles (25). Dos meses después, en una sesión informativa de la misma Comisión, Fernando Morán declaró, contestando a una pregunta formulada por uno de sus antecesores en el cargo, el diputado Marcelino Oreja, que "la adhesión al TNP es un acto de tanta significación estratégica que la respuesta precisa de un estudio profundo, aunque el Gobierno —que no ha dicho que vaya a adherirse— considera favorablemente la posibilidad de la adhesión" (26). Más tarde, en octubre de 1983, ahora en el Senado, el Gobierno contestó a una pregunta de Javier Rupérez recalcando el análisis cuidadoso y la prudencia que debían acompañar las decisiones en materia nuclear, incluida la adhesión al TNP (27).

resolución de los capítulos más espinosos de la negociación, como pesca y agricultura, el mantenimiento en una etapa final de la posición española hubiese sido mucho más problemático.

(23) Cf. *El País*, 19 de diciembre de 1983.

(24) Cf. *El País*, editorial del 17 de diciembre de 1983, Véase, también, el editorial del 28 de febrero del mismo año, donde ya se cuestionaba por qué el nuevo Gobierno socialista no se había decidido aún a firmar el TNP, acusando su pasividad e incoherencia con la filosofía antinuclear explícita en el Programa electoral del Partido Socialista.

(25) Cf. Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, sesión informativa del 21 de diciembre de 1982, num. 1 (reproducido en *Crónica parlamentaria de Asuntos Exteriores*, Revista de Estudios Internacionales, 1983, 2, pp. 326, 332—333).

(26) Cf. Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, sesión informativa del 18 de febrero de 1983, num. 11 (reproducido en *Crónica parlamentaria de asuntos Exteriores*, Revista de Estudios Internacionales, 1983, 4, pp. 841—842).

(27) La pregunta fué publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, II

¿Cuales son las razones por las que, a pesar de los factores que la propiciaban, no ha cristalizado hasta ahora la voluntad política de adherirse al TNP?. Motivar la decisión inicial, en 1968, de no participar en el Tratado es una tarea asequible. Aunque los documentos oficiales que alimentaron ese proceso decisorio, si los hubo, permanecen a la sombra de los Archivos, esperando una luz que sólo recobrarán al cumplir los veinticinco años (28), contamos con las intervenciones públicas de los representantes españoles en las Naciones Unidas, los editoriales de prensa publicados en los días próximos a las fechas significativas en el nacimiento del Tratado y alguna nota perdida en las revistas especializadas, poco interesadas en el tema (29). Motivar, en cambio, el porqué esa decisión ha sido mantenida a lo largo de diecisiete años y particularmente en los últimos, nos arrastra al terreno de la conjetura. Es ésta una perseverancia hasta cierto punto extraña, en la medida en que no cuenta detrás con el respaldo de un cuerpo de doctrina que haya llegado a la opinión pública, siquiera especializada, o a los medios políticos y parlamentarios. En estas circunstancias, la pesquisa ha de hacerse mediante la recomposición de datos dispersos y testimonios ocasionales, buscando en la tradición oral de partícipes y espectadores cualificados la confirmación de opiniones personales que, por su misma naturaleza, se exponen a ser tachadas de absolutamente subjetivas por quienes no están conformes con ellas.

En 1968, la oposición a la adhesión al TNP se sostuvo sobre una doble y encadenada argumentación. De una parte, se llamó la atención acerca de los defectos e insuficiencias del Tratado, superiores con muchos a los beneficios que de él podían esperar los Estados no nucleares. De otra, se alegó la situación particular de nuestro país en su entorno geográfico—político:

Aunque la idea de concluir un acuerdo de no proliferación nuclear surgió y fué impulsada a principios de los sesenta por países no nucleares, como Irlanda, Suecia, México o la India, lo cierto es que las Grandes Potencias acabaron por apropiarse el concepto y lo adaptaron a sus intereses, obligando a escoger entre *eso* y *nada*. El que la India estuviera, finalmente, entre los que prefirieron nada tal vez sirva para medir la dimensión del cambio, al que se refirió el representante español en materias de Desarme, Eduardo de Laiglesia, cuando justificando la abstención de nuestro país en la votación de la Asamblea General afirmó que “el Tratado podía haber respondido más a los

Legislatura, serie I—42, del 20 de septiembre de 1983; la contestación, en el mismo Boletín, serie I—44, del 3 de octubre (reproducida en Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española, 1983, Ministerio de Asuntos Exteriores pp.503—504).

(28) Cf. La C.M. de 16 de enero de 1984 (Boletín Oficial del Estado del 18 de febrero), que regula el acceso al Archivo General y Biblioteca del Ministerio de Asuntos Exteriores. No serán accesibles al público, en ningún caso, los documentos declarados “materia clasificada” con arreglo a la Ley 9/1968, de 5 de abril, modificada por la Ley 48/1978, del 7 de abril, sobre Secretos Oficiales.

(29) Citemos la breve nota de J.M. Cordero Torres, *El Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares*, Revista de Política Internacional, 1968, 98, pp.269—272, introducción a una traducción española de TNP que publica la Revista. Llama la atención, sin embargo, que en un estudio publicado en el mismo número por J. Menéndez, *Desarme Nuclear y Hegeronomía Política*, pp. 7—26, se comente la posición de Francia y China en la negociación (p.12), las de Brasil, México, Argentina, y Chile ante el TNP (p.16), así como la de la República Federal del Alemania (p.18 y ss), y no se diga una sola palabra acerca de la posición española.

deseos de las numerosas delegaciones que con espíritu constructivo y gran objetividad han expuesto en el curso del debate puntos de vista del mayor interés". Esta frustración daba paso a numerosas críticas:

—el TNP consolidaba la *aristocracia atómica* o, en palabras de Cordero Torres, el "indecoroso y amenazador monopolio atómico de unos pocos", los *beati possidentis*, siendo discriminatorio al sujetar a obligaciones y controles a los Estados no nucleares y dejar las manos libres a los nucleares para conservar y aumentar su poder atómico. "Ha habido Tratado", añadía este autor, "porque ha habido acuerdo *pro statu quo* entre los "grandes"; no porque haya habido acuerdo de desarme, prohibición o simple restricción nuclear. Todo el progreso del Tratado consiste en no facilitar esas armas a los pequeños..."(30).

—el TNP no incluía el compromiso de los Estados nucleares de renunciar al empleo o amenaza de armas atómicas frente a los Estados no poseedores partes en el Tratado y carecía, asimismo, de una cláusula que garantizase su defensa en el caso de ser atacados (31). En este punto lo más que se consiguió fué que Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética suscribieran una *Declaración de Propósitos*, endosada por el Consejo de Seguridad (resolución 255—1968), según la cual, la agresión o amenaza de agresión con armas nucleares contra un Estado no poseedor "crearía una nueva situación en términos cualitativos en la que los Estados poseedores de armas nucleares que eran miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tendría que actuar inmediatamente por medio del Consejo de Seguridad a fin de tomar las medidas necesarias para responder a tal agresión o para eliminar la amenaza de agresión, de conformidad con la Carta":

—el TNP no ofrecía compensaciones a los Estados no nucleares por las limitaciones de soberanía que estaban dispuestos a aceptar. Promesas y reenvíos a futuras negociaciones, conferencias y tratados eran toda su aportación en dos áreas vitales: la de la no proliferación *vertical* y la del acceso de los no nucleares a los beneficios de las aplicaciones pacíficas de las explosiones atómicas, en adelante reservadas a los Estados nucleares.

—el TNP, no sólo sometía las instalaciones y actividades de los Estados partes no nucleares a una supervisión internacional de la que se libraban las instalaciones y actividades de los Estados nucleares, sino que además, en el organismo de control, la AIEA, era desproporcionada la presencia e influencia de éstos.

El TNP no era, en suma, un pacto de auténtica no proliferación sino, según se dijo, un tratado inicuo, jurídica y no nucleares, y todas las ventajas eran aprovechadas por la minoría asociada en el que todas las obligaciones recaían sobre la mayoría de los Estados no asociados en el *Club Atómico* (32), una conclusión particularmente mortificante para quienes, por su capacidad tecnológica, se encontraban en el umbral de dicho Club.

(30) J.M. Cordero Torres, *art. cit.* en nota 29, pp.269,271. Acerca de la naturaleza hegemónica del TNP, cf. T.B. Millar, *The Nuclear Non Proliferation Treaty and Superpower Condominium*, en C. Holbraad (ed.), *Superpowers and World Order*, 1971, p.64, y D. Keohane, *art. cit.* en nota 14, pp.8—22.

(31) Cf. en este sentido la intervención del representante español en materia de Desarme, E. de la Iglesia, ante la Comisión Política de la Asamblea General, el 11 de junio de 1968. También, el editorial del diario *La Vanguardia* del 15 del mismo mes.

A esta valoración negativa del Tratado se añadió, para explicar la posición española, la situación *particular* de nuestro país en un entorno geográfico—político en el que el elemento más destacado y, a menudo el único formalizado, fué el de Gibraltar británico. En él insistió el representante español en las Naciones Unidas, Jaime de Piniés, dirigiéndose al pleno de la Asamblea General el 12 de junio de 1968: "En territorio español se encuentra la base militar impuesta de Gibraltar (que)... sirve de refugio a unidades navales nucleares y está además al servicio de una de las grandes alianzas militares a la que, como saben los señores delegados, no pertenecemos. La negativa británica da cumplimiento a la resolución 2353(XXII) de descolonización, ordenada por la Asamblea General nos coloca en situación altamente peligrosa. A nadie extrañará, pues, que ante los peligros que se ciernen en las aguas españolas de la bahía de Algeciras, frecuentada, sin nuestro conocimiento y, por lo tanto, sin ninguna garantía, por submarinos nucleares y en la utilización de un aeropuerto militar instalado en tierra española jamás cedida, adoptemos las medidas más elementales de prudencia frente al proyecto de resolución. En consecuencia, concluía nuestro embajador, "y en espera de una evolución favorable en el futuro que nos permita cambiar de actitud, nos vemos precisados a abstenernos". Los editoriales de algunos periódicos quedaron prendidos en la misma argumentación. Léase el del ABC del 14 de junio, el más tenso, extenso y contundente: "La existencia de una base militar británica en Gibraltar, donde se acumulan sin nuestro consentimiento ni control los armamentos atómicos y los transportes tradicionales de esta clase de armas, nos impiden sumarnos a un acuerdo presentado por Inglaterra como copatrocinadora, después que Inglaterra ha despreciado todas las recomendaciones "onusianas" sobre Gibraltar y su descolonización. Malamente puede admitirse que los españoles nos sumemos a un Tratado por muy justa que sea su causa... cuando el presentador del texto pisotea con tanto descaro otras recomendaciones que nos afectan directamente...Mientras Inglaterra acumule armas nucleares propias o de la OTAN en los barcos o en los aviones que hacen escala en Gibraltar, resulta sencillamente inconcebible que España pueda interesarse por un Tratado que trata de evitar la dispersión de tales medios de destrucción. Un Gibraltar nuclearizado, fuera de la soberanía española, no puede quedar envuelto por un "hinterland" español, donde por nuestro propio acuerdo no se instalarían nunca armas nucleares..." (33).

En 1968 Gibraltar tuvo más peso que cualquier otra consideración en la concreción de la de la posición española frente al Tratado. El diario *Ya* tuvo

(32) Según el último inciso del art. IX. 3 del TNP: "A los fines del presente Tratado, un Estado dotado de armas nucleares es un Estado que ha fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro ingenio explosivo con anterioridad al primero de enero de 1967".

(33) Cf. en el mismo sentido, aunque más lacónico, el editorial del mismo día del diario *Informaciones*: "...por lo que afecta a España la colonia británica de Gibraltar puede almacenar artefactos nucleares, poniendo así en peligro la soberanía y la seguridad del territorio español... mostrar nuestro total acuerdo con un texto que posibilitará a Gran Bretaña —tan renuente con las decisiones de las Naciones Unidas en aquello que no le interesa, como mostró la inequívoca valoración sobre Gibraltar— pasear impunemente su armamento nuclear por las costas españolas, sería inconsecuente y suicida".

la mejor puntería al titular en primera página el 13 de junio: "Gibraltar, motivo de la abstención de España al TNP". Era esta circunstancia la que hacía nuestra abstención *distinta* a la de otros Estados (34) y hasta puede sustentarse la opinión de que, sin ella, la insatisfacción producida por el texto del Tratado no habría bastado para decidir la permanencia fuera de él. No es ocioso, sin embargo, precisar que por aquel entonces, cuando desde 1962 había en España armas nucleares norteamericanas, debido a la presencia de los submarinos atómicos en la base de Rota (Cádiz) y al tráfico de los bombarderos B-52 por nuestro espacio aéreo (35), era notable inconsecuencia motivar la abstención en términos del perjuicio que a un Estado no nuclear podía causar la existencia, en un territorio reivindicado por dicho Estado, de una base militar potencialmente nuclear bajo control extranjero (36). Realmente, despojados de la excusable demagogia destinada al consumo de la diplomacia multilateral o de las masas, Gibraltar fué el motivo de la abstención al TNP en la misma medida en que esta abstención pudo ser explotada en la batalla diplomática que se libraba para consumar la descolonización de la *Roca* mediante su reintegración a España, batalla que en aquellas fechas alcanzaba una de las cuotas de mayor tensión.

Cabe preguntarse de qué manera ha afectado el paso del tiempo a todos los motivos invocados. Por lo que se refiere a la valoración del TNP, podemos estimar que, aun prescindiendo del victimismo fermentado por alguno de sus aspectos y la facilidad con la que otros, emparentados con el honor nacional y la igualdad soberana de los Estados, pueden ser aprovechados para soliviantar elementalmente a la opinión pública y predisponerla en contra del Tratado, el núcleo de las objeciones sigue siendo esencialmente exacto. El transcurso del tiempo no ha hecho más que confirmar el pronóstico, agravando sus consecuencias.

Así, los miembros del *Club Atómico*, sobre todo las dos Superpotencias,

(34) Cf. el editorial del diario *ABC* del 14 de junio de 1968, y citado en el texto.

(35) El 17 de enero de 1966 uno de estos bombarderos, que transportaba cuatro bombas termonucleares, colisionó con un avión cisterna KC-135 al realizar una maniobra de reabituallamiento en la venedad de Palomares (Almería). La aeronave se estrelló, desperdigándose su cargamento termonuclear. Tres de las bombas fueron inmediatamente recuperadas, no sin antes provocar una cierta contaminación radiactiva en dos zonas del territorio español que un portavoz norteamericano consideró "pequeñas", pero la cuarta, que había ido a parar al mar, depositada a setecientos cincuenta metros de profundidad, requirió ochenta días de esfuerzo. Las aprensiones de la opinión pública ante este hecho trataron de ser disueltas con la imagen del temprano y primoroso baño tomado en las playas de Almería por el Ministro de Información y Turismo español, Sr. Fraga Iribarne, y el embajador de los Estados Unidos en España, Sr. Biddle Duke. El Gobierno español prohibió en aquel momento el sobrevuelo de nuestro espacio aéreo por aviones cargados con armas nucleares y convino con el norteamericano que el reavituallamiento de los bombarderos se realizase en todo caso sobre alta mar.

(36) No está de más recordar que según una *nota adicional* al párrafo segundo del art. III del convenio defensivo hispano-norteamericano de 26 de septiembre de 1953, que permaneció secreta y estuvo en vigor hasta la conclusión del convenio de amistad y cooperación del 6 de agosto de 1970, el Gobierno norteamericano podía, en caso de "evidente agresión comunista que amenace la seguridad de Occidente... hacer uso de las zonas e instalaciones situadas en territorio español como bases de acción contra objetivos militares, en la forma que fuera necesario para la defensa de Occidente, a condición de que, cuando surja tal situación, ambos países se comuniquen, con la máxima urgencia, su información y propósito". Cf. A. Vifias, *Los Pactos secretos de Franco con Estados Unidos*, Barcelona, 1981, pp. 196 y ss.

no han tomado medidas eficaces para cesar en la carrera de armamentos poniendo fin a su perfeccionismo cualitativo y a su aumento cuantitativo. El propósito de avanzar hacia una prohibición general y completa de los ensayos de armas nucleares no ha dado un paso desde que en 1963 Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética se aviniéron a renunciar, porque ya no les eran imprescindibles, a las pruebas en la atmósfera, debajo del agua y en el espacio ultraterrestre. Las explosiones subterráneas, permitidas por el Tratado del 5 de agosto, han continuado, con una curva incluso ascendente desde mediados de 1977 (37). El acuerdo de 3 de julio de 1974, firmado por los tres países mencionados, en virtud del cual se excluían las experiencias subterráneas con potencia superior a ciento cincuenta kilotones (ciento cincuenta mil tns. de TNT), un umbral que en la práctica ya no se alcanzaba, no ha sido, a pesar de eso, ratificado por Estados Unidos, descontento, dice, de las medidas de control. Inútil es que la Asamblea General desgrane, un año tras otro, resoluciones de condena de los ensayos y solicite una moratoria como medida provisional en tanto se llega a la conclusión de un tratado imposible.

Las negociaciones para la detención de la carrera de armamentos previstas por el art. VI del TNP se han llevado y se llevan a cabo bilateralmente entre Estados Unidos y la Unión Soviética en medio del embrujo de las siglas (SALT I y II, START) y el aparato publicitario de la gente política. Unas gotas de causticidad en la ambrosía nos llevarían a dudar de que estas conversaciones sirvan para algo más que para alimentar una falsa buena conciencia o de método para que los no iniciados den sus primeros pasos en la compleja jerga de los profesionales del armamento. Y es que, ciertamente, los frutos de tan largo proceso negociador han sido, hasta ahora, escasos. Hablar de una *limitación* de armas estratégicas es una calificación optimista de la realidad convencional; hablar de *reducción*, un abuso del lenguaje perseguible de oficio. Más correcto es referirse a un compromiso de crecimiento cualitativo y cuantitativo limitado, mientras que en el cruce de caminos de la indefinición normativa el progreso de la tecnología ofrece nuevas armas para cuya producción se aprueban los necesarios aumentos presupuestarios. La Asamblea General, entretanto, reclama inútilmente la congelación al menos de los arsenales atómicos y desliza en sus resoluciones críticas que molestan e irritan a las Grandes Potencias, al considerarlas una intromisión en una cuestión que, en su opinión, es de su exclusiva incumbencia. No sólo se percibe un cierto estancamiento sino que las posiciones que se creían conquistadas son desafiadas. Una preocupante carrera de armamentos se ha desatado en el espacio ultraterrestre. Tres de cada cuatro satélites lanzados desde 1957 — y son más de dos millares — han cubierto fines militares. El Presidente de los Estados Unidos,

(37) En los veinte años transcurridos desde la firma del Tratado (1963—1982) las potencias nucleares han verificado alrededor de novecientas explosiones. Cincuenta y cuatro de ellas corresponden a 1982, trece más que en 1981: diecisiete (una de ellas, doble) fueron norteamericanas, cinco francesas, una británica y treinta y una soviéticas. Sólo China se viene absteniendo de estas pruebas, desde 1980. Cf. *World Armaments and Disarmament*, SIPRI Yearbook 1983, pp.97 y ss. (También en la versión reducida de este Anuario, publicada en lengua española en 1984 por el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, bajo el título *La Carrera armamentista y la limitación de armamentos en 1983. Hechos y cifras*, pp.125 y ss.).

Ronald Reagan, insiste en llevar a cabo actividades en el espacio "con el objeto de asegurar su derecho a la defensa propia" y en este contexto es significativo que correspondan a misiones para las Fuerzas Armadas ciento trece de los trescientos once vuelos programados para el transbordador espacial Shuttle entre 1882 y 1994. Ambas Superpotencias viene desarrollando, por lo demás, consistentes esfuerzos para poner a punto eficaces sistemas de armas antisatélites, con los evidentes riesgos que ello comporta para el mantenimiento de la paz.

El desasosiego de los Estados no poseedores ha aumentado con el establecimiento de hipótesis militares y políticas de empleo de armas nucleares en guerras limitadas, haciéndose más vivo su requerimiento de medidas efectivas para su seguridad frente a la amenaza atómica. Pero esas medidas no han sido tomadas y la propuesta de un convenio internacional por el que los Estados nucleares se obliguen a no ser los primeros en recurrir a las armas atómicas sigue empantanada. El pálido reflejo de las declaraciones unilaterales formuladas por Gran Bretaña en la primera sesión extraordinaria de la Asamblea General sobre el Desarme (1978) y por la Unión Soviética en la segunda (1982) no pueden hacer olvidar que cuando la zorra predica no están seguros los pollos. En la primavera de 1982 el conflicto de las Malvinas pudo haber sometido la declaración británica a una prueba de su temple si, como parece, algunas de las unidades navales que participaron en el conflicto transportaban armamento nuclear, en violación de las obligaciones aceptadas por Gran Bretaña al suscribir el Protocolo II del Tratado de Tlatelolco de 14 de febrero de 1967, constitutivo de la zona desnuclearizada de Iberoamérica.

A cambio de renunciar a un programa propicio de explosiones nucleares con fines pacíficos, el TNP dispuso que los beneficios potenciales de las aplicaciones pacíficas de tales explosiones que se llevaran a cabo debían ser asequibles a los Estados no nucleares sobre bases no discriminatorias. Para concretar este propósito, el Tratado (art. V) previó que —aparte eventuales acuerdos bilaterales— el "organismo internacional adecuado", esto es, la AIEA, negociara "lo antes posible" después de su entrada en vigor un acuerdo multilateral especial. Pero los años han transcurrido sin que ese acuerdo se haya materializado, a pesar de que ya en 1968 la Agencia elaboró un informe sobre el establecimiento de un servicio internacional de explosiones nucleares con fines pacíficos sometido a su control (resolución 2456-XXIII).

Algunos Estados miembros del Club Atómico han tenido el gesto de someter voluntariamente a las salvaguardias de la AIEA algunas de sus instalaciones y actividades nucleares, siempre dejando a salvo las peculiaridades impuestas por su condición de poseedores de armas nucleares. Podemos citar, en este sentido, a Estados Unidos, Gran Bretaña e, incluso, Francia, a pesar de no ser parte en el TNP. Con ello pretenden demostrar su disponibilidad para admitir un cierto control internacional, a pesar de no exigírselo el Tratado, y atenuar la acusación de discriminación y falta de reciprocidad de que éste ha sido objeto. ¿Cómo, sin embargo, ocultar que las carencias iniciales del TNP no han sido cubiertas y las promesas no han sido cumplidas?. El examen quinquenal de la aplicación del Tratado, en 1975 y 1980, ha servido para comprobar la insatisfacción creciente de los Estados no nucleares partes en el mismo ante la insuficiente respuesta de las Grandes Potencias en relación con su seguridad, con la no proliferación vertical y con los esperados

frutos de los usos pacíficos de la energía atómica, reducidos a un exiguo flujo de información y asistencia técnica y a una dependencia progresiva de los Estados nucleares. La decepción, el *arrepentimiento* incluso, de algunos signatarios invitan a especular sobre cuantos de ellos se habrían comprometido con el Tratado de haber adivinado que las expectativas fundacionales seguirían pendientes quince años después. El hecho de que los participantes en la Segunda Conferencia de examen (1980) fueran incapaces de ponerse de acuerdo sobre un Documento Final da la medida de las discrepancias.

El motivo *particular* de Gibraltar, éste sí que ha cambiado con el tiempo. Imaginar que la posición española sobre el TNP pueda servir aún para presionar a favor de la reintegración de la *Roca* es un ejercicio improductivo. España y Gran Bretaña son aliados, miembros ambos de la Alianza Atlántica; España es candidata al ingreso en las Comunidades Europeas, de las que ya es parte el Reino Unido. Lo uno y lo otro imposibilita política, psicológica y jurídicamente el mantenimiento de una política de confrontación que, por otro lado, se ha comprobado estéril y contraproducente. La disociación entre nuestra marginación del TNP y la reivindicación descolonizadora, unida al hecho de que a partir de 1979, como consecuencia de los acuerdos entre Estados Unidos y la Unión Soviética de 1974 y del Tratado de Amistad y Cooperación hispano-norteamericano de 1976, se haya cerrado, al menos por ahora, el *capítulo atómico* del territorio español, debería, en cambio, potenciar el análisis de la otra dimensión de este motivo: la inconveniencia objetiva que para un Estado no nuclear supone la contigüidad física, en un territorio que no controla, de una base militar, potencialmente atómica. Es imposible llevar adelante una política efectiva de no nuclearización del territorio español mientras exista en la *Roca* una base militar británica que, como mínimo, sirve a unidades navales dotadas de armamento atómico. La reivindicación de soberanía por España encontraría en este punto una nueva y profunda razón de ser en el tiempo que vivimos; no obstante, la participación con Gran Bretaña en una alianza militar forma con aquella política y con esta reivindicación un curioso *ménage a trois*, rico en contradicciones.

LAS PERSPECTIVAS

El mantenimiento o no de la política de marginación del TNP ha de ser considerado en función de los objetivos que con ello se persiguen y, a este respecto, hemos de comenzar descartando que el propósito del Gobierno al no comprometer a España por el Tratado sea tener las manos libres para fabricar armas atómicas.

Atendiendo a sus disponibilidades técnicas y económicas nuestro país tal vez pudiera dotarse en un plazo previsible de un número limitado de primitivas armas atómicas de fisión, alimentadas con plutonio, de pequeña potencia explosiva, limitadas en sus modalidades de transporte y empleo y protegidas por sistemas bastante vulnerables. El hecho de que España sea parte en el Tratado sobre prohibición de los ensayos nucleares en la atmósfera, debajo del agua en el espacio ultraterrestre, de 5 de agosto de 1963, haría inviable, en cualquier caso, su experimentación porque carecemos de condiciones para proceder a explosiones subterráneas. Por otro lado, teniendo en cuenta que todas las instalaciones nucleares en funcionamiento en nuestro territorio están sometidas a las salvaguardias de la AEIA, la ejecución de este

designio atómico supondría que el Gobierno: 1) disponía de instalaciones nucleares clandestinas; 2) era lo bastante hábil para desviar el uso del plutonio producido por nuestras plantas sin que los rigurosos controles de la AIEA lo advirtieran; ó, 3) estaba dispuesto a arrostrar los costes políticos de la detección precoz por la Agencia de tales desviaciones de uso. Demasiadas dificultades para, a fin de cuentas, hacerse con un arsenal que no ha de servir ni a la disuasión ni a la victoria, no ya frente a grandes o medianas potencias, sino frente a otros países no nucleares en los hipotéticos escenarios de conflicto limitado en que podría estar involucrada España. "En principio", señalaba Fernando Morán en 1980, antes de acceder a la cartera de Asuntos Exteriores, "en nuestros posibles escenarios carece de sentido la eventual fabricación de una bomba nuclear, pues no añadiría gran cosa a nuestra seguridad y nos crearía riesgos ciertos" (38). Riesgos militares, derivados de la intervención de terceros, aliados de los unos, de los otros o...de ambos, riesgos políticos, por la descalificación internacional que supondría el recurso al arma atómica frente a un país del tercer Mundo en un conflicto convencional... Sobre estas reflexiones y atendiendo a una opinión manifiestamente contraria a la carrera de armamentos y a los gastos militares, que malamente soportaría despilfarro semejante, se ha construido una sólida voluntad política absolutamente opuesta a la aventura de una bomba atómica *hispanica*. La renuncia a las armas nucleares constituye hoy, en todo caso, una pieza fundamental dentro una política que no sólo es de Gobierno sino que es de Estado.

Los partidarios de la adhesión, al TNP tienden muy naturalmente a ver en la voluntad de fabricar bombas atómicas la *única razón* que explicaría la negativa a ser parte en el Tratado. Así, verificada la inexistencia de semejante voluntad, queda franco el camino para afirmar que la negativa española carece de sentido (39). Si España, aun no siendo parte en el TNP se comporta de hecho como si lo fuera, ¿por qué no da el paso de la adhesión?, preguntan quienes participan de este criterio, en parte capciosos, en parte complacidos de poner en evidencia la, en su opinión, estéril visceralidad de la posición española. Todos ellos parecen dar por sentado que cuando un Estado no participa en un tratado ha de justificarlo. Por el planteamiento, ¿no ha de ser justamente el contrario?. La cuestión no está en saber por qué España no da el paso de la adhesión sino, al revés, en saber por qué habría de darlo. Para aceptar frente a terceros limitaciones de soberanía, a las que siempre son reacios los Estados, será preciso establecer cuales son sus ventajas. ¿Cuáles son los beneficios de comprometer internacionalmente una política de la que se responde ante el electorado y las instituciones democráticas del Estado?. No se trata, pues, de discernir la razón por la que España no es parte en el TNP, sino la razón por la que habría de serlo.

Si partimos de este enfoque, ¿por qué razón un Estado que en 1968 no quiso dar un voto de confianza a un TNP defectuoso, pero naciente y prominente, habría de asociarse en 1985 a un TNP en gran parte frustrado?. Aun partici-

(38) F.Morán, *Una política exterior para España*, Madrid, 1980, p.159.

(39) Cf. en este sentido los editores del diario *El País* de 28 de febrero y de 17 de diciembre 1983.

pando de sus objetivos, ni el texto del Tratado ni las circunstancias en que se ha desenvuelto han sido o son un acicate para la adhesión. Las carencias del Tratado han sido acentuadas por su historia de renunciación y el fiasco de sus promesas. Los Gobiernos españoles pueden estimar que, aceptado el control de la AIEA sobre todas nuestras instalaciones nucleares, es innecesario pasar por la adhesión a un instrumento tan insatisfactorio. Habría en ello un gesto de independencia frente a las presiones externas que tratan de forzar una resolución favorable. Habría, también, una siembra de incertidumbres acerca de las propias intenciones, positiva en términos políticos para la propia percepción de seguridad cuando más allá del *Estrecho* Marruecos sostiene reivindicaciones territoriales sobre plazas de soberanía españolas y Argelia, que tampoco es parte en el TNP, ha alentado en el pasado movimientos separatistas en el archipiélago canario. No hipotecar formalmente el margen de decisión adquiere cierto valor disuasorio en estas circunstancias. Es indudable, por otro lado, el afán de los sucesivos Gobiernos españoles de sentar las bases de una política de adquisición y desarrollo de una tecnología nuclear en el capítulo de los usos civiles y, también, en el de los militares no explosivos; en particular, sobresale el deseo de la Armada, estimulado por el papel representado por los submarinos atómicos británicos en el conflicto de las Malvinas, de impulsar los proyectos de propulsión nuclear para la Marina de Guerra (40). Ciertamente que estos proyectos parecen estar en fase muy preliminar (41): los recursos destinados a la investigación militar nuclear *no explosiva* han sido siempre reducidos y el programa sobre submarinos choca con la falta de consignaciones presupuestarias. Ciertamente también que la adhesión al TNP no empiece para que estos proyectos sigan adelante (42). Pero *ad cautelam* ¿por qué exponerse a la floración de obstáculos adicionales?

Ha de señalarse que, contra lo que algunos parecen sobreentender, la adhesión al TNP no aporta nada en sí misma a la política de no nuclearización del territorio español, en el que no hay armas nucleares desde hace seis años. La más grave insuficiencia del Tratado, su fractura estructural, se encuentra precisamente en que a pesar de luchar por la no proliferación permite incondicionalmente el despliegue y emplazamiento de armas nucleares de los Estados que las poseen en el territorio de los Estados partes no poseedores que lo consientan. ¿Qué sentido tiene entonces renunciar al armamento nuclear

(40) Así en la contestación del Gobierno a la pregunta del senador Javier Rupérez referida en la nota 27 no se excluía que, de requerirlo los intereses de la Defensa, pudiera, procederse a la elaboración de tales proyectos.

(41) En unas declaraciones del Ministerio de Defensa, N. Serra, publicadas por el diario *El País* el 20 de enero de 1985, se reconoce que "puede ser interesante para la tecnología española investigar y producir, con patentes extranjeras inicialmente, motores marinos de propulsión nuclear", añadiéndose, con todo, que no se ha elevado al Gobierno informe alguno a este respecto "porque Defensa no ha estudiado en profundidad el tema".

(42) El TNP, en efecto, compromete a los Estados partes sólo en relación con las *armas y dispositivos nucleares explosivos* (art. I—III). Los problemas podrían, en cambio, plantearse bajo el estatuto de la AIEA y de los acuerdos interestatales de sujeción a las salvaguardas de la Agencia que prohíben el empleo en *objetivos militares* de materiales y equipo nuclear transferidos para una utilización pacífica. Cf. D.M. Edwards, *art. cit.* en nota 2, p. 10.

propio para, a continuación, pasar por la instalación, almacenamiento y tránsito de armamento nuclear bajo un control ajeno?. Ser partes en el TNP no va a impedir, por ejemplo, despliegue de los llamados *euromissiles* en Italia o la República Federal de Alemania, Bélgica o los Países Bajos. Y otro tanto cabe decir, respecto de los SS—20 soviéticos, de los países de la Europa Oriental. El actual TNP no garantiza la no proliferación sino sólo el número cerrado de quienes la controlan, en su territorio o en el de los demás Estados. Hoy, sin ser parte en el TNP, España es un Estado esencialmente desnuclearizado; mañana, la condición de parte en el Tratado no sería un obstáculo para la conversión de su territorio en base para las armas de otros Estados.

Si lo importante como objetivo es consolidar la no nuclearización del territorio español en el contexto de la desnuclearización de un espacio regional como el de la Península Ibérica o el Mediterráneo occidental, lo lógico sería invertir los términos y hacer de la adhesión española al TNP uno más de los peones en la negociación de estos proyectos, aún poco maduros, de los que las Grandes Potencias, sobre todo Estados Unidos, no quieren, por ahora, ni oír hablar. Estos proyectos que, de prosperar, supondrían la ampliación de la nómina de las zonas desnuclearizadas garantizadas internacionalmente (Antártida, Espacio Ultraterrestre, Fondos Marinos, Iberoamérica), contaron en 1980 y 1981 con el apoyo expreso del Partido Socialista, entonces en la oposición. Baste recordar las dos proposiciones no de ley relativas a la distensión, desarme y cooperación, en las que se urgía al Congreso de los Diputados para que solicitase del Gobierno la búsqueda de "las fórmulas adecuadas para conseguir que el territorio español sea considerado como 'zona desnuclearizada', tratando de conseguir el mismo objetivo para toda la Península Ibérica y el mediterráneo" (43).

La incorporación de España a la Alianza Atlántica hace inviable, sin embargo, cualquier iniciativa del Gobierno socialista para impulsar una política de desnuclearización regional en la que la adhesión al TNP juegue como una de las bazas negociadoras. Más aún: la misma política de no nuclearización del territorio español podría verse en dificultades a medio plazo.

Esta política es presentada habitualmente como una política de Estado, puesta bajo la garantía del Congreso de los Diputados y de la que, en último término, se responde ante el electorado. No obstante, cabe albergar algunas dudas acerca del alcance y eficacia del control parlamentario sobre la libre acción del Gobierno. Así, y en primer lugar, cuando las Cortes Generales concedieron la autorización para la adhesión al Tratado del Atlántico Norte,

(43) Cf. el Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie D, num.245—I, de 11 de enero de 1980 y 25 de mayo de 1981 (reproducidas en Crónica parlamentaria de Asuntos Exteriores, Revista de Estudios Internacionales, 1980, 3,819 y ss., y 1981, 4, p.995). Véase también el Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie D, num.245—II, del 14 de octubre de 1981. "España está hoy rodeada de potencias nucleares...En tales circunstancias hay pocos argumentos para obligarla a adherirse a dicho acuerdo de no proliferación. Con todo, cabría negociar esta adhesión como contrapartida a no nuclearizar las eventuales facilidades norteamericanas en España y con la garantía de la desnuclearización de Gibraltar", opinaba en 1980 F.Morán, *op.cit.* en nota 38, p.159. La desnuclearización ibérica y mediterránea está igualmente presente en los editoriales del diario *El País* de 28 de febrero y 17 de diciembre de 1983, pero sin vincularla, al menos de una manera clara, con la adhesión al TNP.,

se excluyó de una forma deliberada y consciente que las decisiones gubernamentales sobre el tránsito de armas nucleares por nuestro espacio terrestre, marítimo y aéreo, quedasen sometidas a autorización de las Cámaras (44). De esta manera, la dimensión a corto plazo más interesante de una hipotética nuclearización del territorio —la nuclearización *inestable* o *inconstante*— queda a la discreción del Gobierno en todo caso. No está de más añadir que en unas cartas ajenas al Convenio hispano—norteamericano de amistad, defensa y cooperación, de 2 de julio de 1982, se da cuenta por parte de España de que “*es política del Gobierno* español que no sobrevuelen en España aeronaves con armamento y material nuclear a bordo”, exigiendo su consentimiento “cualquier cambio en esta práctica”, mientras que por parte de Estados Unidos se toma nota de la declaración política expresada y se informa de su completo respeto, sin que por nadie se aluda al tránsito de buques (45). En segundo lugar, aunque las Cortes al autorizar la adhesión al Tratado del Atlántico Norte establecieron como límite expreso la prohibición, salvo nueva autorización parlamentaria, de “compromisos que impliquen el *almacenamiento* o *instalación* de armas nucleares de la Alianza en nuestro territorio”, no faltan los resquicios por donde, constitucionalmente, evadir este control. No se trata ya de explotar a fondo la literalidad de la prohibición arguyendo que la Alianza como tal carece de tales armas, siendo sólo algunos de sus miembros (Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña) los que disponen de ellas, o distinguiendo entre el almacenamiento o instalación de armas nucleares —prohibida— y la de sus diferentes componentes —permitida—. Se trata de señalar la alteración en esta prohibición propiciada por el Acuerdo complementario nº 2 al Convenio hispano—norteamericano de 2 de julio de 1982, al disponer que el almacenamiento e instalación de armas nucleares norteamericanas en España dependerá de la autorización del *Gobierno* español (art.4.2). He aquí que al autorizar este protuso entramado convencional (que ocupó ciento cuarenta y cinco folios mecanografiados), las Cortes, tal vez por la extremada rapidez que en 1983 se impuso a su tramitación parlamentaria (46), han abandonado en manos del Ejecutivo, consciente o inconsciente, una facultad que

(44) Todas las propuestas formuladas en este sentido fueron derrotadas (cf. Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores, sesión del 8 de octubre de 1981, num.43; Pleno, sesión del 29 de octubre, num.193; Senado, Comisión de Asuntos Exteriores, sesiones de 18 y 19 de noviembre, num.4 y 5; Pleno, sesiones de 25 y 21 de noviembre, nums. 128 y 129).

(45) En este contexto resulta particularmente interesante la contestación dada por el Gobierno a una pregunta del diputado H. Gómez de las Rocas relativa a la autorización de instalaciones nucleares de carácter militar en España, sosteniendo —diciembre de 1983— que “es evidente que sería necesario (*sic*) la previa autorización de las Cortes Generales, si el... almacenamiento o tránsito (por territorio español de armamento nuclear) fuesen consecuencia de un tratado o convenio de carácter político o militar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 94 de la Constitución”. De no ser un desliz, esta declaración, interpretada de buena fe, supondría una autolimitación por parte del Gobierno digna de elogio (cf. Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 11 de enero de 1984; reproducido en *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, enero de 1984, p.7).

(46) La tramitación parlamentaria del Convenio se verificó por vía urgencia (cf. D. del Congreso de los Diputados, sesión plenaria de los días 20 y 25 de abril de 1983, num.28; Senado, sesiones plenarias del 26 de abril y del 12 y 18 de mayo, nums. 13 y 14).

menos de dos años antes se habían reservado. ¿Qué otro país sino Estados Unidos podría considerar en un futuro inmediato la posibilidad de instalar o almacenar armas nucleares —o sus componentes— en el actual territorio español?. En términos jurídicos, la salvaguarda por las Cortes de la política de no nuclearización *estable o constante* de nuestro territorio queda en entredicho.

Más aún, una futura recuperación de la soberanía sobre Gibraltar por una España que es miembro de la Alianza Atlántica supondrá probablemente un abandono de esa política, en la medida en que la alteración del *status* político —jurídico de la *Roca* sólo es hoy concebible a partir de la Confirmación de su *status* militar, sea cual sea la fórmula que se adopte para la gestión de la base y el servicio de la Alianza. Un Gibraltar español irá unido a un territorio eventualmente nuclearizado.

El alineamiento con uno de los bloques recorta en todo caso los beneficios de una política de no nuclearización del territorio, haciendo disminuir proporcionalmente el interés de su mantenimiento. Cabe, en efecto, sostener que en caso de conflicto todo objetivo militar, con independencia del lugar en que se encuentre, será blanco de las armas nucleares del adversario si por consideraciones de eficacia lo merece.

Llegados a este punto, podría sostenerse dialécticamente que mientras más dure el *actual* TNP más se aleja la posibilidad de replantear sobre bases sanas la no proliferación y de hacer un auténtico, no adulterado, TNP. Desde esta perspectiva, la existencia de una minoría de Estados al margen del Tratado favorece este proceso porque condiciona las iniciativas de las Grandes Potencias que, lejos de buscar un nuevo y más completo *consensus* que permita sustituir al TNP o tapar sus grietas, parecen confiar sólo en sus propias medidas e imposiciones para contener la proliferación horizontal de armas nucleares (47). Así las cosas, en tanto se persigue la consecución de un TNP digno de tal nombre, la adhesión pura y simple al vigente TNP aparenta ser un acto, cuando menos, superfluo.

Ahora bien, esa misma superfluidad pudiera convertirse en el mejor aliado para que el Gobierno español se deje ganar en un momento dado por motivaciones circunstanciales favorecedoras de la adhesión. España, en primer lugar, podría sentirse empujada a tener un *gesto* para con las Grandes Potencias y los deudos del Tratado. Sus requerimientos para forzar la adhesión española se explican por sus efectos *psicológicos*: al ensanchar la base subjetiva del Tratado con un Estado no nuclear que ocupa un modesto lugar entre los situados en el umbral atómico, sería posible explotar su *conversión* como demostración, al filo de la 3a Conferencia de examen que ha de celebrarse en 1985, de que el Tratado no ha agotado definitivamente su capacidad de atracción (48). Sería un ejemplo para la larga docena de los *rebeldes*. En una situación coyuntural difícil podría muy bien pasarse por alto la objeción de que

(47) Cf. D Keohane, *art. cit.* en nota 14, pp. 17-18 y 21; W. y E. Young, *Disarmament now: catching up with Crucé*, The Yearbook of World Affairs, 1982, p. 32.

(48) De acuerdo con lo dispuesto en el art.X.2 del TNP, en 1995, veinticinco años después de su entrada en vigor, será convocada una Conferencia para deducir la continuación de su vigencia por tiempo indefinido o su prórroga por una o varios periodos de una duración determinada. Esta decisión será tomada por mayoría de los Estados partes en el Tratado.

con esta clase de *gestos* no se sirve tanto la causa del Desarme como los intereses de las Superpotencias, siendo hasta de mal agüero que por una vez Estados Unidos y la Unión Soviética traten de influir en la misma dirección. A estas motivaciones se añaden otras de carácter doméstico, relacionadas con el acelerado desplazamiento del Gobierno socialista a posiciones favorables a la permanencia en la Alianza Atlántica y el afán que se está desplegando por incorporar nuestra industria del armamento al *pool* europeo: ante una opinión pública acentuadamente pacifista, intuitiva pero poco ilustrada, el Gobierno podría sentirse tentado de mejorar su imagen y la fidelidad a su programa electoral presentando oportunamente la adhesión al TNP como un jalón importante de su lucha por el Desarme y su control sobre el aparato militar, reacio al Tratado pero ahora satisfecho en otros frentes (49)

(49) Esta adhesión podría ir acompañada de la adhesión a otros tratados, como el que prohíbe el emplazamiento de armas nucleares y de destrucción en masa en el suelo y subsuelo marino más allá de las doce millas de mar territorial, de 11 de febrero de 1971, o el que prohíbe o restringe el uso de ciertas armas convencionales excesivamente traumáticas o que producen daños indiscriminados, de 10 de abril de 1981, firmado pero no ratificado por España, de los que aún estamos al margen, probablemente, no por una decisión sino por una indecisión alimentada de indiferencia e inercias administrativas.