

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIOLOGIA
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO Y RELACIONES
INTERNACIONALES (ESTUDIOS INTERNACIONALES)

**EL REGIMEN DE
NO-PROLIFERACION NUCLEAR:
PARTICIPACION E IMPLICACIONES PARA
ESPAÑA**

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

TESIS DOCTORAL

1995

La presente tesis doctoral sobre "El Régimen de No-Proliferación Nuclear: Participación e Implicaciones para España" es el resultado de una investigación desarrollada en el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, bajo la dirección del Doctor y Profesor Titular del mismo departamento D. Antonio Marquina Barrio.

La investigación contó de septiembre de 1990 a marzo de 1991 con el apoyo del Hessische Stiftung Friedens und Konfliktforschung de Frankfurt (HSFK/PRIF) a través de una beca de investigación sobre la "No-Proliferación Nuclear" concedida por la Rockefeller Brothers Fund de Estados Unidos. Por lo tanto, parte de esta investigación se desarrolló en un primer momento en el HSFK/PRIF de Frankfurt, siendo tutor de la misma el Dr. Harald Müller.

De abril de 1991 a diciembre de 1994 disfrutamos también de una beca de investigación del Rectorado de la Universidad Complutense de Madrid dentro del Programa de Formación de Personal Investigador (FPI).

INDICE GENERAL

	<u>Página</u>
INDICE SISTEMATICO	III
SIGLAS Y ABREVIATURAS	XV
INTRODUCCION	1

PRIMERA PARTE: EL REGIMEN DE NO-PROLIFERACION NUCLEAR

CAPITULO I:	LA LUCHA POR EL CONTROL DE LA ENERGIA NUCLEAR: ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGIMEN DE NO-PROLIFERACION, 1938 - 1968	66
CAPITULO II:	EL TRATADO SOBRE LA NO-PROLIFERACION DE LAS ARMAS NUCLEARES (TNP)	155
CAPITULO III:	EL ORGANISMO INTERNACIONAL DE LA ENERGIA ATOMICA (OIEA/IAEA)	278
CAPITULO IV:	EL EURATOM Y LAS SALVAGUARDIAS NUCLEARES EN EUROPA	383
CAPITULO V:	TRATADOS INTERNACIONALES MULTILATERALES Y OTROS INSTRUMENTOS FORMALES DEL REGIMEN DE NO-PROLIFERACION NUCLEAR	493

SEGUNDA PARTE: ESPAÑA Y EL REGIMEN DE NO PROLIFERACION NUCLEAR

CAPITULO VI:	LA POLITICA ESPAÑOLA CON RESPECTO AL TNP: DE LA NEGOCIACION A LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO	587
CAPITULO VII:	ESPAÑA Y EL TNP: LA POLITICA ESPAÑOLA HACIA EL TRATADO DURANTE EL FRANQUISMO Y LA TRANSICION POLITICA (1970-1982)	655

CAPITULO VIII: LA DECISION FINAL: LA FIRMA DEL TNP Y SUS IMPLICACIONES PARA LA POLITICA DE NO-PROLIFERACION NUCLEAR ESPAÑOLA, (1982 - 1994)	719
CONCLUSIONES	843
ANEXOS	877
BIBLIOGRAFIA	997

INDICE SISTEMATICO

Página

INTRODUCCION	1

PRIMERA PARTE: EL REGIMEN DE NO-PROLIFERACION NUCLEAR

CAPITULO I: LA LUCHA POR EL CONTROL DE LA ENERGIA NUCLEAR ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGIMEN DE NO-PROLIFERACION, 1938 - 1968

1.1	INTRODUCCION	68
1.2	EL INICIO DE LA "ERA NUCLEAR": DEL DESCUBRIMIENTO DE LA FISION NUCLEAR AL COMIENZO DE LA DIPLOMACIA NUCLEAR INTERNACIONAL, 1938-1953	70
1.2.1	La situación de 1938 a 1945	73
1.2.1.1	El estado de la investigación nuclear fuera de EE.UU.	77
1.2.1.2	El Acuerdo de Quebec	80
1.2.2	La doble estrategia nuclear de EE.UU.: El Plan Baruch y el mantenimiento del monopolio atómico norteamericano, 1945-1953	86
1.2.2.1	La Ley McMahon y las negociaciones en las Naciones Unidas	87
1.2.2.2	El Plan Baruch	91
1.3	LOS PRIMEROS INTENTOS INTERNACIONALES DE CONTROL DE LA PROLIFERACION NUCLEAR: ¿ENERGIA NUCLEAR CON FINES PACIFICOS O MILITARES?, 1953-1958	98
1.3.1	La aplicación pacífica del átomo: la iniciativa del Presidente Eisenhower de 1953	99
1.3.2	De las propuestas a los programas: el impacto de la iniciativa "Atomos para la Paz"	103

1.3.2.1	La nueva legislación nuclear norteamericana, 1954-1958	104
1.3.2.2	La "I Conferencia de Ginebra" y la creación del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA)	108
1.3.3	Los orígenes de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la lucha nuclear comercial entre Europa y EE.UU.	111
1.4	LAS PRIMERAS PROPUESTAS DE CONTROL DE LA PROLIFERACION: DE LOS ENFRENTAMIENTOS A LAS RENUNCIAS, 1958-1963	116
1.4.1	La "II Conferencia de Ginebra"	117
1.4.2	El establecimiento de las moratorias nucleares	118
1.4.2.1	El proceso negociador	119
1.4.2.2	El Tratado de Moscú o PTBT	125
1.4.3	La "Resolución Irlandesa"	127
1.5	LOS PROBLEMAS PARA LA ADOPCION DE UN TRATADO DE NO-PROLIFERACION NUCLEAR (TNP)	129
1.5.1	El problema de la "Fuerza Nuclear Multilateral"	130
1.5.2	Los problemas surgidos en el Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones (ENDC)	134
1.6	LA CREACION DE LAS ZONAS LIBRES DE ARMAS NUCLEARES Y SU RELACION CON EL TNP	138
	NOTAS AL CAPITULO PRIMERO	143
CAPITULO II: <u>EL TRATADO SOBRE LA NO-PROLIFERACION DE LAS ARMAS NUCLEARES (TNP)</u>		
2.1	INTRODUCCION	157
2.2	LA "NO-PROLIFERACION NUCLEAR" COMO CONCEPTO	161
2.2.1	Las posiciones de los diferentes grupos de Estados respecto a la no-proliferación nuclear	165
2.3	EL TRATADO SOBRE LA NO-PROLIFERACION DE LAS ARMAS NUCLEARES: ANALISIS DE SU CONTENIDO	176

2.3.1 La no-transfrecia de armas nucleares: El papel de los Estados poseedores de armas nucleares	179
2.3.2 La restricción de la proliferación nuclear: el papel de los Estados no- poseedores de armas nucleares	184
2.3.3 El sistema de salvaguardias del TNP	187
2.3.3.1 "La doctrina Karlsruhe"	188
2.3.3.2 La aplicación de las salva- guardias del OIEA	191
2.3.3.3 Límites y problemas en la aplicación de las salvaguardias	200
2.3.4 Los controles a la exportación nuclear	203
2.3.5 Los usos pacíficos de la energía nuclear	208
2.3.6 Las explosiones nucleares pacíficas	212
2.3.7 Hacia el desarme nuclear	214
2.3.8 La creación de zonas libres de armas nucleares	222
2.3.8.1 La amplicación de las zonas libres de armas nucleares	226
2.3.9 Enmienda y Revisión del Tratado	232
2.3.9.1 Las Conferencias de Revisión del TNP	236
2.3.10 Firma, ratificación y entrada en vigor del Tratado	240
2.3.11 Retirada del Tratado	246
2.3.12 Textos auténticos y copias certificadas	250
2.4 EL FUTURO DEL TNP	251
NOTAS AL CAPITULO SEGUNDO	263

CAPITULO III: EL ORGANISMO INTERNACIONAL DE
LA ENERGIA ATOMICA (OIEA/IAEA)

3.1	INTRODUCCION	280
3.2	CARACTERISTICAS DEL ORGANISMO INTERNACIONAL DE LA ENERGIA ATOMICA (OIEA)	284
3.2.1	Las relaciones entre el OIEA y Naciones Unidas	285
3.2.2	El papel del OIEA	288
3.2.2.1	Foro para la cooperación nuclear técnica	289
3.2.2.2	Suministrador de material nuclear a los Estados Miembros	290
3.2.2.3	Realización de investigaciones	291
3.2.2.4	Centro de información	291
3.2.2.5	Foro de cooperación con otras organizaciones y entre sus Estados Miembros	292
3.2.2.6	Las salvaguardias y la verificación	294
3.2.2.7	El papel simbólico del OIEA	299
3.3	LA GENESIS DEL OIEA	300
3.3.1	La Conferencia del Estatuto	306
3.3.2	El nacimiento del OIEA y su primera Conferencia General	308
3.4	LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL OIEA	311
3.4.1	La Junta de Gobernadores	312
3.4.2	La Conferencia General	315
3.4.3	La Secretaría	318
3.4.4	Otras instituciones del Organismo	321
3.4.5	El Presupuesto	326
3.5	LAS SALVAGUARDIAS	328
3.5.1	Fundamento jurídico de los acuerdos de salvaguardias	329
3.5.2	La génesis de los acuerdos de salvaguardias	333

3.5.3	Los dos principales documentos de salvaguardias	339
3.5.4	Elementos de los acuerdos de salvaguardias	347
3.5.5	Problemas de las salvaguardias en los años noventa	351
3.6	EL FUTURO DEL OIEA	359
	NOTAS AL CAPITULO TERCERO	365
	ANEXOS AL CAPITULO TERCERO	377
CAPITULO IV: <u>EL EURATOM Y LAS SALVAGUARDIAS NUCLEARES EN EUROPA</u>		
4.1	INTRODUCCION	395
4.2	EL EURATOM Y LA IDEA DE LA COMUNIDAD EUROPEA	400
4.2.1	Las posiciones de los estados con respecto al EURATOM	409
4.2.1.1	Estados Unidos y el "Memorándum norteamericano"	410
4.2.1.2	La URSS	412
4.2.1.3	Francia	413
4.2.1.4	Alemania Occidental	415
4.2.1.5	Otros estados	417
4.3	EL TRATADO DEL EURATOM	419
4.3.1	Cambios que han influido en el Tratado del EURATOM	425
4.3.2	Principales órganos del EURATOM: Rasgos diferenciadores	428
4.4	LAS SALVAGUARDIAS EN EUROPA	432
4.4.1	Origen y alcance del concepto	433
4.4.2	El funcionamiento y la aplicación de las las salvaguardias EURATOM	440
4.5	EL SISTEMA DE SALVAGUARDIAS DEL EURATOM Y EL TNP	444
4.5.1	El debate durante la negociación del TNP	446
4.5.2	La entrada en vigor del TNP	452

4.5.2.1	Nota sobre el caso japonés	458
4.5.3	El documento INFCIRC/193	460
4.5.4	El Reglamento Comunitario (EURATOM) 3227/76	464
4.5.5	Los Acuerdos de Salvaguardias con el EURATOM negociados en virtud de ofre- cimientos voluntarios	470
4.6	LA RELACION ENTRE EL EURATOM Y EL OIEA EN LA ACTUALIDAD	473
4.6.1	Problemas de reconocimiento de la equivalencia del sistema de salvaguardias del EURATOM	475
4.7	LAS SALVAGUARDIAS EURATOM EN LOS AÑOS NOVENTA	478
	NOTAS AL CAPITULO CUARTO	483
CAPITULO V: <u>TRATADOS INTERNACIONALES MULTILATE- RALES Y OTROS INSTRUMENTOS FORMALES DEL REGIMEN DE NO-PROLIFERACION NUCLEAR</u>		
5.1	INTRODUCCION	495
5.2	TRATADOS INTERNACIONALES MULTILATERALES DE AMBITO REGIONAL	498
5.2.1	El Tratado de Tlatelolco	499
5.2.2	El Tratado de Rarotonga	505
5.2.2.1	Los compromisos unilaterales de las Partes en el Tratado de Rarotoga	508
5.2.3	El Tratado Antártico	509
5.2.4	Otras iniciativas de creación de zonas libres de armas nucleares	512
5.2.4.1	Africa	513
5.2.4.2	Oriente Medio	514
5.2.4.3	Asia	518
5.2.4.4	Europa	522

5.3	TRATADOS INTERNACIONALES MULTILATERALES DE PRESERVACIÓN DE DETERMINADOS MEDIOS	525
5.3.1	El Tratado sobre el espacio ultraterrestre	525
5.3.2	El Tratado sobre los fondos marinos	528
5.4	TRATADOS INTERNACIONALES MULTILATERALES DE PROHIBICION DE LOS ENSAYOS NUCLEARES	530
5.4.1	El Tratado de prohibición parcial de los ensayos nucleares (PTBT)	531
5.4.2	¿Hacia un Tratado de prohibición total de los ensayos nucleares?	534
5.5	EL CONTROL SOBRE LAS EXPORTACIONES NUCLEARES	537
5.5.1	El Comité Zangger	539
5.5.2	El Grupo de Suministradores Nucleares	543
5.5.3	El MTCR	549
5.5.4	El futuro del COCOM	554
5.5.5	Las iniciativas de la Unión Europea en materia de control de exportaciones	558
5.6	LAS GARANTIAS DE SEGURIDAD	564
5.7	LA CONVENCION SOBRE LA PROTECCION FISICA DEL MATERIAL NUCLEAR	568
	NOTAS AL CAPITULO QUINTO	573

SEGUNDA PARTE:
ESPAÑA Y EL REGIMEN DE NO PROLIFERACION NUCLEAR

CAPITULO VI:	<u>LA POLITICA ESPAÑOLA CON RESPECTO</u>	
	<u>AL TNP: DE LA NEGOCIACION A LA</u>	
	<u>ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO</u>	
6.1	INTRODUCCION	589
6.2	EL ORIGEN DEL PROGRAMA NUCLEAR ESPAÑOL Y LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS	592
6.2.1	El interés español por la energía nuclear	592
6.2.2	La firma de los primeros convenios hispano-norteamericanos y sus con- secuencias para el programa nuclear español	598
6.3	ESPAÑA Y EL TNP: LOS MOTIVOS CONFESABLES E INCONFESABLES DE LA NO FIRMA DEL TRATADO	607
6.3.1	La gestación y negociación del TNP: 1965-1968	608
6.3.2	La abstención española en la votación para la aprobación del TNP	623
6.4	DE LA APROBACION A LA ENTRADA EN VIGOR DEFINITIVA DEL TRATADO (1968-1970)	635
6.4.1	La participación española en la "Conferencia de Estados que no poseen armas nucleares"	636
6.4.2	La política española y sus perspectivas	642
	 NOTAS AL CAPITULO SEXTO	 647

CAPITULO VII: ESPAÑA Y EL TNP: LA POLITICA ES-
PAÑOLA HACIA EL TRATADO DURANTE
EL FRANQUISMO Y LA TRANSICION
POLITICA (1970-1982)

7.1	INTRODUCCION	657
7.2	LA ENTRADA EN VIGOR DEL TNP Y EL FIN DEL FRANQUISMO: LA COEXISTENCIA DE ANTIGUOS Y NUEVOS ARGUMENTOS EN CONTRA DEL TRATADO	660
7.2.1	Los motivos inconfesables de la no firma del TNP y la cuestión de los acuerdos de salvaguardias con el OIEA	662
7.2.2	La evolución del programa nuclear español	666
7.3	EL TNP DURANTE EL PERIODO DE LA TRANSICION POLITICA: 1976-1982	669
7.3.1	El programa nuclear español y el primer debate nuclear	670
7.3.2	El deseo español por poseer armas nucleares	674
7.3.2.1	La política oficial española de cara a la posesión de armas nucleares y el rechazo al TNP	676
7.3.2.2	El problema de los suministros nucleares y las presiones nor- teamericanas para la firma española del TNP	690
7.3.2.3	El Gobierno de Calvo Sotelo (1981 - 1982) y la cuestión de la firma del TNP	700
7.4	PERSPECTIVAS	709
	NOTAS AL CAPITULO SEPTIMO	711

CAPITULO VIII: LA DECISION FINAL: LA FIRMA DEL TNP
Y SUS IMPLICACIONES PARA LA POLITICA
DE NO-PROLIFERACION NUCLEAR ESPAÑOLA,
(1982 - 1994)

8.1	INTRODUCCION	721
8.2	LA CUESTION DE LA FIRMA DEL TNP DURANTE EL PRIMER GOBIERNO SOCIALISTA (1982 - 1986)	724
8.2.1	Política oficial, debate parlamentario y opinión pública	726
8.2.2	Una política de Paz y Seguridad para España	752
8.2.3	El debate militar: La confusión acerca de la propulsión naval nuclear	757
8.2.4	El debate comunitario: España, la CEE y el TNP	762
8.2.5	Balance parcial: razones públicas, insinuadas e inconfesables de la no firma del TNP durante la primera legislatura socialista	765
8.3	LA DECISION FINAL	768
8.3.1	Debate parlamentario y política oficial	769
8.3.2	Las repercusiones públicas de la adhesión	780
8.3.3	Principales factores que influyeron en la decisión	783
8.3.3.1	La posición del Ministerio de Asuntos Exteriores	784
8.3.3.2	La posición del Ministerio de Defensa	790
8.3.3.3	La posición del Ministerio de Industria y Energía	791
8.3.3.4	Otros factores	796

8.4	IMPLICACIONES DE LA FIRMA DEL TNP	799
8.4.1	La participación española en los foros internacionales de no- proliferación nuclear	801
8.4.1.1	La participación en la IV Conferencia de Revisión del TNP y actitud de cara a la prórroga del Tratado	803
8.4.1.2	Conferencia de Enmienda del PTBT y actitud española res- pecto al CTBT	806
8.4.1.3	La participación en el Grupo de Suministradores Nucleares	808
8.4.1.4	España y la CPE en materia de no proliferación nuclear y programas específicos de coo- peración en el seno de la Co- munidad Europea/UE	809
8.4.1.5	Relaciones entre España y el OIEA	811
8.4.2	Implicaciones para la política espa- ñola de control de las exportaciones nucleares y de productos y tecnolo- gías de doble-uso	814
8.4.2.1	Antecedentes	815
8.4.2.2	El Real Decreto 480/1988 y sus consecuencias	816
8.4.2.3	La nueva legislación	820
8.4.3	España: ¿Zona libre de armas nuclea- res tras la firma del TNP?	825
	NOTAS AL CAPITULO OCTAVO	829
	CONCLUSIONES	843
	ANEXOS	877
- Anexo I:	Texto completo en español del Tratado sobre la no-proliferación de las armas nucleares	879
- Anexo II:	Sistema de salvaguardias del OIEA INFCIRC/66/Rev.2	887
- Anexo III:	Sistema de salvaguardias del OIEA en relación con el artículo III del TNP, INFCIRC/153	911

- Anexo IV:	Sistema de salvaguardias aplicable a los Estados Miembros del EURATOM en virtud del artículo III.1 y III.4 del TNP, INFCIRC/193	949
- Anexo V:	Respuesta del Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores a las peticiones de consulta de documentación relacionada con el tema de la investigación	993
BIBLIOGRAFIA		997
- Documentos oficiales		999
- Libros y artículos citados: Índice de autores		1005
- Publicaciones periódicas		1029

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AAEE	Asuntos Exteriores
ABACC	Agencia Argentino-Brasileña para el Control y Contabilidad de los Materiales Nucleares (Tratado de Tlatelolco)
ABM	Anti-ballistic missile
ABQ	Atómico, Bacteriológico y Químico (armamento)
ACA	Arms Control Association
ACDA	Arms Control and Disarmament Agency (EE.UU.)
ACR	Arms Control Reporter
AMAE	Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores
ANF	Atlantic Nuclear Force (OTAN)
ANZUS	Australia- Nueva Zelanda- Estados Unidos (Alianza)
AP	Alianza Popular
APS	Análisis probabilista de la seguridad nuclear
ASAT	Antisatélite
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
ASSET	Grupo de evaluación de sucesos significativos desde el punto de vista de la seguridad nuclear
ATBM	Antitactical Ballistic Missile
AU	Acta Unica (UE)
BASIC	British-American Security Council
BMD	Ballistic Missile Defense
BOE	Boletín Oficial del Estado

BWR	Reactor refrigerado y moderado por agua en ebullición
CANDU	Canadian Deuterium-Uranium reactor
CAS	Committee on Assurances of Supply (OIEA)
CBMs	Confidence Building Measures
CCPMA	Comité Conjunto para Asuntos Políticos, Militares y Administrativos
CD	Conference on Disarmament - Committee on Disarmament
CE	Comunidad Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de la Defensa
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CERN	Centro Europeo de Investigación Nuclear
CESEDEN	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
CESID	Centro Superior de Información de la Defensa
CFT	Conventional Forces in Europe (Tratado)
CIP	Centro de Investigación para la Paz
COCOM	Coordinating Committee on Export Controls
CPPNM	Convention on the Physical Protection of Nuclear Material
CRS	Congressional Research Service (CRS)
CSCE/OCSE	Conference/Organization on Security and Co-operation in Europe
CSCM	Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean

CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty
EM	Estado Mayor
ENDC	Eighteen-Nation Disarmament Committee
ENEA	Agencia Europea de la Energía Nuclear
ENRESA	Empresa Nacional de Residuos Radiactivos
ENSA	Equipos Nucleares Sociedad Anónima
ENUSA	Empresa Nacional del Uranio Sociedad Anónima
EPAL	Estudios y Proyectos de Aleaciones Especiales
EPC/CPE	Coopeación Política Europea
EURATOM	European Atomic Energy Community
FACT	Fondo de Asistencia y Cooperación Técnica (OIEA)
FAE	Fórum Atómico Español
FAO	Organismo para la Agricultura y la Alimentación (ONU)
FEDER	Fondo de Desarrollo Regional
GCD	General and Complete Disarmament
HEU	Highly Enriched Uranium
I+D	Investigación y Desarrollo
IADA	International Atomic Development Authority
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICBM	Inter-continental Ballistic Missile
IEEE	Instituto Español de Estudios Estratégicos (CEDSEDEN)
IEN	Instituto de Estudios Nucleares
IFRI	Instituto Francés de Relaciones Internacionales

IISS	International Institute of Strategic Studies
INF	Intermediate-range Nuclear Forces (Tratado)
INFCIRC	Circular Informativa (OIEA)
INIS	Sistema Internacional de Documentación Nuclear
IO	International Organizations
JEN	Junta de Energía Nuclear
JIMDDU	Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y Productos y Tecnologías de Doble-Uso
JIRCAEA	Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Armas y Explosivos
LEU	Law Enriched Uranium
LTBT	Limited Test Ban Treaty
LTIEMA	Laboratorio y Taller de Investigación del Estado Mayor de la Armada
LWR	Light Water Reactor
MBA	Material Balance Area
MLF	Multilateral (Nuclear) Force (OTAN)
MOX	Mixed Oxide Fuel
MPDL	Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad
MTCR	Missile Technology Control Regime
MW	Megawatio
NEA	Nuclear Energy Agency (OECD)
NNPA	United States Nuclear Non-Prolifeation Act (1978)
NNWS	Non-Nuclear Weapon States
NPG	Grupo de Planes Nucleares de la OTAN
NPT/TNP	Tratado de No-Proliferación Nuclear

NSDD	National Security Decision Directive (EE.UU.)
NSG/GSN	Grupo de Suministradores Nucleares
NWFZ/ZLAN	Zona Libre de Armas Nucleares (Tratado)
NWS	Nuclear Weapon States
OAS	Organization of American States
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OID	Oficina de Información Diplomática
OIEA-MEL	Laboratorio de Medio Ambiente Marino (o "de Mónaco") del OIEA.
OPANAL	Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina
OSART	Operational Safety Review Team (OIEA)
OTAN/NATO	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OUA	Organización para la Unidad Africana
PCE	Partido Comunista de España
PDP	Partido Demócrata Popular
PEN	Plan Energético Nacional
PINC	Programa de Industria Nuclear Comunitario
PNE	Peaceful Nuclear Explosion (Tratado)
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PrepComs	Comités Preparatorios (Conferencia de Prórroga del TNP)
PRIF/HSFK	Peace Research Institute Frankfurt
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PTBT	Partial Test Ban Treaty
PWR	Reactor de agua a presión
SAC	Comité Científico de Asesoramiento (OIEA)

SACEUR	Mando Supremo Aliado de la OTAN en Europa
SAGSI	Standing Advisory Group on Safeguards Implementation (OIEA)
SALT	Strategic Arms Limitation Talks/Tratado
SCCC	Sistema de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares
SEANNWFZ	Southeast Asian Nuclear Weapon Free Zone
SENER	Sener Ingeniería y Sistemas Sociedad Anónima
SEI	Sociedad de Estudios Internacionales
SHAPE	Cuartel General de las Fuerzas Aliadas en Europa
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SNF	Short-range Nuclear Forces
START	Strategic Arms Reduction Talks/Tratado
TNDC	Ten-Nation Disarmament Committee
TTBT	Threshold Test Ban Treaty
TUE	Tratado de la Unión Europea
UCD	Unión de Centro Democrático
UE	Unión Europea
UEO/WEU	Unión Europea Occidental
UNAEC	United Nations Atomic Energy Commission
UNCPICPUNE	United Nations Conference on the Promotion of International Cooperation in the Peaceful Uses of Nuclear Energy
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
UNGA	Asamblea General de Naciones Unidas
UNIDIR	Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarme

UNISCI	Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacionales
UNSSOD	UN Special Session on Disarmament
USAEC	United States Atomic Energy Commission
WWER	Reactor de potencia refrigerado y moderado por agua a presión
ZOPFAN	Zona de Paz, Libertad y Neutralidad

INTRODUCCION

1. EL ESTADO DE LA CUESTION

El propósito de nuestra investigación y el de la tesis derivada de ella, ha tenido como objeto el estudio de un área del conocimiento que pese a su carácter multidisciplinar, no se le ha dedicado en nuestro país prácticamente atención por parte de la comunidad docente e investigadora universitaria: el régimen de no proliferación nuclear y la participación española en el mismo.

La falta de un estudio global desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales (y también del Derecho Internacional Público) ha sido compensada en nuestro país de dos formas: primero, acudiendo a la producción bibliográfica en otros idiomas, sobre todo a la inglesa y a la francesa (con carácter secundario) y, en menor medida, a la alemana, debido a la falta de especialistas españoles en Relaciones Internacionales que conozcan suficientemente esta lengua y no por el hecho que la literatura alemana al respecto sea desdeñable; en segundo lugar, realizando estudios parciales, claramente insuficientes para entender el problema en su conjunto, de algunos aspectos específicos relacionados con el régimen de no proliferación nuclear, tendiendo a identificar en la mayoría de los casos este con el de su principal instrumento jurídico, el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) de 1968.

La principal cuestión que se plantea en este contexto es la de intentar explicar el por qué no se han dado las

condiciones necesarias en nuestro país para que haya un mayor interés por el estudio del régimen de no proliferación nuclear de forma global. La respuesta podría ser relativamente sencilla: España nunca ha sido un Estado poseedor de armas nucleares y, por lo tanto, su interés en estos temas también será limitado. Sin embargo, ello no es del todo cierto por varias razones: en primer lugar, porque como veremos en la segunda parte de nuestra investigación, España sí tuvo interés en la fabricación y posesión de armas nucleares durante la década de los sesenta y setenta; en segundo lugar, porque nuestro país ha sido miembro del Tratado para la Prohibición Parcial de los Ensayos Nucleares o PTBT desde 1964 así como del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), con el que ha mantenido acuerdos de salvaguardias nucleares desde 1966; en tercer lugar, porque a pesar de que el Gobierno socialista no se decidiese a firmar el TNP hasta 1987, nuestro país jugó un importante papel en las negociaciones para la conclusión de este tratado así como en la Conferencia del Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones, intentando que las potencias nucleares fuesen más allá en sus compromisos de no proliferación; en cuarto y último lugar, porque la justificación de que España mantuviese una actitud reticente respecto a la firma del TNP y por lo tanto, del resto de los tratados y acuerdos internacionales que de él se derivan, desde 1967 a 1987, no hay que buscarla en el hecho que estuviese convencida en que el régimen de no-proliferación careciese de utilidad (porque de otro modo no lo hubiera alabado a partir de 1987), sino

porque consideraba que era manifiestamente mejorable; en ese sentido, la actitud española con respecto al mismo no puede ser calificada como de "pasiva", ya que fueron realizadas una serie de propuestas de interés para su mejora. A este respecto, la Oficina de Información Diplomática (OID) del Ministerio de Asuntos Exteriores señalaba en 1987 en un comunicado que

"el hecho que España no haya firmado el TNP no quiere decir que no se interese por la no proliferación. Al contrario, España es firme partidaria de una no proliferación auténtica, tanto vertical como horizontal y la apoya en todos los foros internacionales.

La práctica española en materia de no proliferación nuclear va de hecho mucho más allá que la de otros signatarios del TNP"¹.

Todo ello demuestra, que las causas de la "penuria intelectual" en este campo son otras muy distintas. En España, al contrario de lo que ha sucedido en otros Estados de nuestro entorno occidental, el estudio de todos los aspectos relacionados con la proliferación de armamentos nucleares se ha relegado al área de la seguridad y, por lo tanto, a los restringidos círculos de responsabilidad políticos y militares.

Por otra parte, se daba el agravante que al no ser España signataria del Tratado de No Proliferación Nuclear hasta el año 1987, todo estudio que intentase abordar en profundidad ya no sólo las consecuencias de la participación española en el régimen de no proliferación nuclear, sino cualquier aspecto relacionado con este, topaba, a la hora de

querer consultar documentación, con la infranqueable barrera de ser considerada esta "materia clasificada de acuerdo con la ley", o cuyo conocimiento "podía entrañar riesgos para la seguridad y la defensa del Estado"². En otras ocasiones, las propias rivalidades de competencias entre los Ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores han llevado a que algunos altos mandos militares desacrediten cualquier tipo de información en poder del Ministerio de Asuntos Exteriores, afirmando que "la verdadera información está sólo en poder de la Junta de Jefes de Estado Mayor, por motivos de seguridad y mantenimiento de la confidencialidad, ya que es el único lugar dónde no tiene acceso el público en general"³.

Las consecuencias directas de los planteamientos anteriores han sido la inexistencia de un estudio global del régimen que nos ocupa, con enfoques tangenciales que no han profundizado de manera suficiente en el terreno político y que por lo tanto, no aportan una visión completa desde la perspectiva de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Esos estudios, a los que no pretendemos restar mérito, se han centrado en la mayoría de los casos bien, en la evolución de la estrategia y el pensamiento nuclear militar, acudiendo a traducciones de obras en lengua inglesa (entre las de más reciente publicación destacan la de Lawrence FREEDMAN, La evolución de la estrategia nuclear, 1993, traducida y publicada por el Ministerio de Defensa; Creville RUMBLE, La política de defensa nuclear, Ediciones Ejército, 1987) o bien, en las consecuencias de la proliferación

nuclear desde una perspectiva exclusivamente de seguridad militar, centrandose en aspectos como el poder disuasorio del arma nuclear o el estudio de las capacidades nucleares y misilísticas de algunos Estados en particular. En esta última área, alejada casi por completo de cualquier relación, más allá que la de tener en común el término "nuclear", con los propósitos del régimen de no proliferación nuclear, destacan algunos estudios realizados en el marco del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IIEE/CESEDEN), a través de la publicación de los Cuadernos de estrategia y de lo/s Boletín(es) de información.

También podemos encontrar algunas referencias a elementos específicos del régimen de no proliferación nuclear, como el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) o el EURATOM en estudios que se ocupan de los aspectos científico-técnicos de la energía nuclear y que por lo tanto, tampoco aportan una visión de conjunto de dicho régimen. Tal es el caso de algunas obras de divulgación publicadas por el FORUM ATOMICO ESPAÑOL (El libro de la Energía, 1990 y 1992) con el propósito de dar a conocer al público en general los aspectos más importantes relacionados con la energía nuclear, incluida la cooperación internacional en materia usos pacíficos, que es otro de los elementos importantes del régimen.

Finalmente, determinados manuales de Derecho Internacional Público han recogido en los últimos años algunas brevísimas referencias a los principales tratados de control y limitación de armamentos nucleares, tanto

bilaterales como multilaterales, si bien los comentarios se limitan a dar la fecha de la firma y entrada en vigor de estos tratados, al número de partes en ellos y su estructura, sin aportar tampoco una visión de conjunto al no referirse ni siquiera a la existencia de un régimen de no proliferación nuclear (MANUEL DIEZ DE VELASCO, Instituciones de Derecho Internacional Público, Tecnos, décima edición, 1994; aun más breve que el anterior es JOSE ANTONIO PASTOR RIDRUEJO, Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Tecnos, quinta edición, 1994). También aparece alguna referencia específica desde el punto de vista jurídico al papel del OIEA, pero en cambio, se abandona casi por completo cualquier mención al EURATOM y su capacidad para concluir acuerdos de salvaguardias equivalentes a los que puede concluir el OIEA (MANUEL DIEZ DE VELASCO, Las Organizaciones Internacionales, Tecnos, octava edición, 1994).

Otro de los aspectos al que nos tenemos que referir es a la falta en nuestro país de centros de investigación que se ocupen específicamente del estudio de la no proliferación nuclear desde una perspectiva multidisciplinar que vaya más allá de la publicación de artículos puntuales sobre determinados temas en revistas e informes periódicos de dichos centros⁴. Existen no obstante centros que se ocupan con cierta periodicidad de algunos aspectos del régimen de no proliferación nuclear mediante la organización de jornadas o seminarios en los que tienen cabida cuestiones como la cooperación y el control internacional de la energía nuclear

(OIEA, EURATOM), el estudio parcial de los efectos del TNP o los programas nucleares de los llamados "países en el umbral". Hay que referirse en este sentido al ciclo "Los Jueves Nucleares", organizado por la SOCIEDAD DE ESTUDIOS NUCLEARES, en los que a la largo de una conferencia y posterior debate se explica a un público especializado en temas nucleares algunas cuestiones de actualidad en las que ocasionalmente se trata del peligro de la proliferación nuclear y de los problemas derivados de ella⁵. El FORUM ATOMICO ESPAÑOL (FAE), en las "Jornadas Nacionales sobre Energía y Educación" y en concreto, en las organizadas en septiembre de 1994 bajo el título "La Energía en la Unión Europea" también se ocupó del EURATOM y del control internacional de la energía nuclear en sendas ponencias⁶. Todas las ponencias son publicadas con posterioridad por el propio FAE.

La SOCIEDAD DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (SEI) imparte anualmente su Curso de Altos Estudios Internacionales y las conferencias pronunciadas en él se publican a través de dos volúmenes, el titulado Estudios Internacionales -que viene apareciendo desde 1976 -y Jornadas Informativas sobre temas internacionales, publicado desde el año 1984. Hasta mediados de los años setenta, la publicación de determinadas ponencias se realizó en la Revista de Política Internacional, publicada por el Instituto de Estudios Políticos. En algunas ocasiones se ha tratado también el tema nuclear con alguna ponencia específica dedicada a los aspectos relacionados con el desarme nuclear o al análisis del TNP (1988)⁷.

Por último, nos tenemos que referir a los dos únicos seminarios celebrados hasta la fecha que con carácter monográfico han dedicado su atención al estudio del régimen de no proliferación. En primer lugar el organizado en Madrid por el ya desaparecido FEPRI (Fundación de Estudios sobre la Paz y las Relaciones Internacionales) y el IAI (Istituto de Affari Internazionali) de Roma, entre los días 26-27 de marzo de 1987 sobre el Tratado de No Proliferación Nuclear y que contó con la asistencia y participación de Josef Goldblat (del SIPRI de Estocolmo), Cesare Merlini (del IAI de Roma), Harald Müller (del Peace Research Institute de Frankfurt), Antonio Remiro (del FEPRI) y Carlos Dávila (Diputado del PSOE), debatiéndose aspectos como las ventajas y desventajas de la firma española del TNP⁸. El segundo de los seminarios de obligada referencia es el organizado conjuntamente por la UNISCI (Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional), el PRIF de Frankfurt y la Escuela Diplomática de Madrid en el que se aborda por primera vez *de forma global* el estudio del régimen de no proliferación nuclear, con ponencias dedicadas al estudio de la proliferación nuclear (Harald Müller y Annette Schaper, del PRIF), los problemas de la Conferencia de Extensión del TNP (Darryl Howlett, de la Universidad de Southampton), las salvaguardias del OIEA (David Fischer, antiguo director de Relaciones Exteriores del Organismo), la reforma del régimen de control de exportaciones nucleares (Harald Müller), la política nuclear y de no proliferación nuclear española (Vicente Garrido) y la proliferación nuclear en el Mediterráneo (Antonio Marquina).

Los resultados de este seminario, organizado en la Escuela Diplomática de Madrid el día 3 de marzo de 1993, fueron publicados en el segundo número de los UNISCI PAPER(S), (VICENTE GARRIDO y ANTONIO MARQUINA -editores-, Nuclear Non-Proliferation and the Mediterranean, 1994), a los que más adelante nos referiremos.

La "precariedad" de centros e institutos españoles dedicados al estudio del régimen de no proliferación nuclear, contrasta por el gran interés y tradición con la que cuentan estos estudios en el extranjero. Algunos centros con programas específicos en este área desde hace más de diez años son el "Hessische Stiftung Friedens und Konflikt Forschung de Frankfurt" (PRIF/HSFK), con un programa en marcha sobre no proliferación y control de exportaciones nucleares dirigido por el Dr. Harald Müller; el "British American Security Council" (BASIC) en el Reino Unido o el "Monterey Institute for International Studies de California", cuyo Center for Non Proliferation Studies, dirigido por el Dr. William Potter, edita diversas publicaciones con un enfoque global del régimen de no proliferación nuclear (The Nonproliferation Review, Eye on Supply, Missile Monitor).

La universidad española, con un escaso número de investigadores y docentes que se ocupen de cuestiones relacionadas con la seguridad y menos aun de aspectos específicos de desarme y control de armamentos nucleares, no ha dedicado una mínima atención a la cuestión que nos ocupa, debiéndonos referir nuevamente a departamentos en el extranjero, como el "Programme for Promoting Nuclear Non-

Proliferation" de la Universidad de Southampton (dirigido por el Dr. John Simpson), las tesis doctorales dirigidas al respecto por David Fischer, de la Universidad de Cambridge o los seminarios impartidos a estudiantes de licenciatura por el Dr. Harald Müller en la Goethe Universität de Frankfurt, a algunos de los cuales el doctorando ha tenido la oportunidad de asistir, verificando la alta calidad de la enseñanzas e interés del alumnado al respecto.

En España, sólo en el departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense se ha intentado integrar el estudio del régimen de la no proliferación nuclear, bien dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, dónde se vienen impartiendo desde el año académico 1991-1992 varios seminarios con carácter optativo a alumnos del tercer año de licenciatura, o bien desde los cursos de doctorado impartidos por el profesor Antonio Marquina. Hay que mencionar también la labor investigadora de la UNISCI , integrada dentro de este último departamento y de la que forman parte un grupo de profesores universitarios e investigadores del área de los estudios de seguridad, que tiene un programa propio de investigación sobre no proliferación nuclear desde el año 1991. La UNISCI publica periódicamente los UNISCI PAPERS, habiendo dedicado el segundo de ellos, como ya señalamos, al estudio de los principales problemas del régimen de no proliferación nuclear. Otros departamentos universitarios, como el de Historia Contemporánea de la UNED, se han venido ocupando

también de los estudios estratégicos y de seguridad, pero sin llegar a desarrollar un programa específico sobre no-proliferación nuclear, al igual que los estudios de doctorado de la Cátedra de Derecho Nuclear en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, que se ocupa de cuestiones jurídicas relacionadas con la energía nuclear.

Hasta ahora el interés académico e intelectual por la no proliferación de armas nucleares no ha sido constante y ha estado condicionado al seguimiento de determinados temas de mayor o menor interés para la opinión pública: la celebración de las Conferencias de revisión-examen del TNP (1975, 1980, 1985 y 1990, respectivamente), la destrucción del reactor nuclear de Osiraq por parte de Israel (1981), los acuerdos de control y limitación de armamentos entre EE.UU. y la URSS (INF, SALT, START), el programa nuclear iraquí y más recientemente el norcoreano, el desmantelamiento de la capacidad nuclear de las ex-repúblicas nucleares soviéticas... La proximidad de la Conferencia de Revisión y Extensión del TNP (17 de abril-12 de mayo de 1995) y el efecto psicológico que esta ha creado, tanto en la opinión pública como en los gobiernos, por las consecuencias que pueda tener la prórroga no indefinida del Tratado para el futuro de no proliferación nuclear, ha ocasionado que se recupere el interés por la cuestión, al que España, como Estado signatario del TNP también se ha sumado⁹.

Cuando elegimos el objeto de nuestra investigación consideramos que no podíamos, ni debíamos, limitar nuestro análisis a la evolución de la postura española y su

participación en el régimen de no proliferación nuclear. Ante la falta de un estudio global que se ocupase del régimen, optamos por hacer coincidir la presentación del resultado de nuestra investigación con la celebración de la Conferencia del TNP, renunciando a investigar aspectos parciales del régimen para elaborar a su vez un marco teórico de referencia del que se carecía en nuestro país.

Es por todos estos factores por los que consideramos que la idoneidad del objeto y contenido de nuestra investigación resulta ahora, a punto de comenzar la Conferencia de Revisión y Prórroga del TNP (a la que hemos sido invitado como experto español) más evidente que nunca y ayudará a cubrir una gran laguna en la producción bibliográfica española en este sentido. Por lo que se refiere al estudio de la posición española, teniendo en cuenta que ninguno de los análisis de los hasta ahora realizados utiliza fuentes directas, de carácter restringido, consideramos que ayudará también a explicar el por qué España no firmó en su momento el TNP y mantuvo durante casi veinte años una posición ambigua con respecto al Tratado y dentro del régimen de no proliferación nuclear en general, cubriendo otra escasez bibliográfica importante en el estudio de la política exterior española.

1.1 La ausencia de un estudio global del régimen de no proliferación nuclear desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales y la originalidad de nuestra investigación

Tras haber realizado una breve descripción de las principales líneas de investigación sobre los distintos aspectos relacionados con el régimen de no proliferación nuclear en España -y que queremos hacer constar, no pretende ser exhaustiva, sino informativa- procederemos a aislar aquellos estudios específicos sobre dicho régimen realizados y publicados en España. Entendemos así mismo que la producción en otros idiomas es tan numerosa que el análisis de la misma sería interminable y en cualquier caso, a modo de orientación se puede consultar la bibliografía en inglés, alemán y francés (por orden de documentación manejada) que se ha utilizado en nuestra investigación y que se aporta al final de la tesis doctoral.

Hay que tener en cuenta también que sobre el objeto de nuestra investigación se han llegado incluso a elaborar (no así en nuestro país) algunos catálogos que recogen de forma sistemática una gran parte de la producción bibliográfica internacional al respecto. Resultan interesantes las recopilaciones bibliográficas realizadas por el Center for the Study of Armament and Disarmament de la Universidad del Estado de California (The Proliferation of Nuclear Weapons and the Nonproliferation Treaty (NPT): A selected Bibliography and Source List, Los Angeles, 1973), que recoge

un listado de casi 300 obras clasificadas en función de tres grandes descriptores y estos a su vez, en varios epígrafes, o el estudio actualizado periódicamente del Canadian Institute for International Peace and Security titulado Surviving the Nuclear Age: A Bibliography on Nuclear Weapons, Arms Control and Disarmament (Ottawa, 1987, 1990 y 1994). Sobre aspectos más específicos del régimen, como el OIEA, existen dos recopilaciones básicas, la realizada por el Congressional Research Service (publicada en el *CRS Report for Congress*) con el título International Atomic Energy Agency: Bibliography -in- Brief (1989 y 1992) y la del propio Organismo, referida a la aplicación y funcionamiento de las salvaguardias y a cuestiones legales de las mismas (Safeguards and Legal Matters, 1990 y 1992).

Antes de pasar a comentar la bibliografía española debemos de hacer una serie de consideraciones previas. En primer lugar, no existe ninguna obra realizada por autores españoles que se ocupe del régimen de no proliferación nuclear en su conjunto, o dicho de otro modo, como régimen internacional, entendiendo como tal, independientemente de las consideraciones que hagamos posteriormente, "un conjunto de principios, normas, acuerdos, procedimientos y tratados que tienen como característica principal el compromiso formal de las partes en él de no adquirir armas o explosivos nucleares, siendo verificado este compromiso a través de las inspecciones internacionales y otros medios, que son las salvaguardias"¹⁰.

El interés español en torno a esta cuestión fue casi nulo en la década de los setenta, mientras que en la de los ochenta se centró principalmente en los aspectos positivos y negativos del TNP como consecuencia directa de la polémica suscitada acerca de las razones por las que el Gobierno socialista no firmaba dicho Tratado. De ahí, que salvo raras excepciones, la producción bibliográfica española se centre en el estudio de este Tratado y en las consecuencias que la firma del mismo podía tener en la declaración del territorio español como "zona libre de armas nucleares", sin que ello haya tampoco repercutido en un estudio completo de las zonas libres de armas nucleares y de los tratados a través de los cuales se crean estas (Antártico, Tlatelolco, Rarotonga).

El principal problema radica en que la mayoría de los estudios que vamos a describir a continuación -a excepción de un único- tienden a identificar el régimen de no proliferación nuclear con su principal tratado, el TNP, obviando por lo tanto el estudio de otros elementos del mismo, igualmente importantes. El estudio de mayor interés, tanto por su contenido como por su enfoque, constituyendo además el único que, aunque brevemente, se ocupa de varios aspectos del régimen de no proliferación nuclear, es el de JOSEF GOLDBLAT y ANGEL VIÑAS, La no proliferación de armas nucleares (FEPRI, Madrid, 1985), que no obstante, no fue publicado originalmente en español, sino que, como es habitual en la producción española sobre estas cuestiones, es una traducción de la obra colectiva editada también por JOSEF GOLDBLAT, Non-Proliferation: The why and the wherefore

(SIPRI, 1985). El trabajo está dividido en dos partes: la primera de ellas está dedicada al análisis del TNP y a los compromisos internacionales que de él se derivan, incluyendo un estudio de las motivaciones e incentivos para la firma del Tratado (en un momento en el que España no lo había aun suscrito) y una serie de recomendaciones para reforzarlo; en la segunda parte, Angel Viñas hace un recorrido histórico por lo que había sido la postura española con respecto al TNP desde 1967 a 1985, si bien, desde nuestro punto de vista, el estudio adolece de falta en el uso de fuentes directas por parte de una persona que en esos momentos era además asesor del ministro de Asuntos Exteriores y tenía acceso a las mismas, utilizando en cambio en exceso como fuente principal las noticias aparecidas en prensa, sin llegar a contrastar las hipótesis defendidas mediante la utilización de otras fuentes.

Los únicos artículos en español que se ocuparon en la década de los sesenta y setenta de forma genérica de la relación entre desarme nuclear y el TNP, con algunos comentarios acerca de la posición española al respecto, fueron publicados en la Revista de Política Internacional, del Instituto de Estudios Políticos. Por una parte el artículo de JAIME MENENDEZ, "Desarme nuclear y hegemonía política" y el de JOSE MARIA CORDERO TORRES, "El Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares" (ambos en el número 98 de la revista, 1968), en los que se criticaba el contenido y las obligaciones impuestas por el TNP; por otra, el del representante español en la Conferencia de Desarme (y también

en la negociación del TNP), EDUARDO DE LAIGLESIA, "Política internacional y desarme", (número 156, 1978), centrado más en las consecuencias de los acuerdos SALT y su relación con el artículo VI del TNP.

En la década de los ochenta, será a partir del año 1985 cuando se incremente la producción bibliográfica española con respecto al TNP. Debemos de citar en primer lugar el artículo de ANTONIO REMIRO, "España y el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)", (revista SISTEMA, número 66, mayo de 1985), en el que se hace un estudio acerca de la marginación española en el Tratado, sus causas y perspectivas; ese mismo año se publica otro estudio de RAFAEL GRASA HERNANDEZ, "España y el Tratado de No Proliferación Nuclear: datos para una polémica" (en el número 3 de PAPELES PARA LA PAZ) centrado también exclusivamente en la valoración del TNP y en la actitud española hacia el mismo. Una vez que se produce el anuncio acerca de la decisión española de firmar el Tratado, ANTONIO REMIRO volvió a publicar un artículo en el que manejaban dos variables, la relación entre el TNP (o mejor dicho, su no relación) y la desnuclearización armada del territorio español, "Armas nucleares y territorio español" (POLITICA EXTERIOR, Vol. 1, número 3, 1987).

A partir de esa fecha, el interés académico e intelectual por estas cuestiones desaparece casi por completo y, la producción española al respecto se restringe mucho más, refugiándose en obras colectivas en inglés. Solamente existen dos aportaciones que merezcan ser mencionadas, la ponencia de MIGUEL BARRACHINA sobre el TNP (a la que ya nos hemos

referido), publicada en 1989 en la revista ESTUDIOS INTERNACIONALES y los resultados de unas jornadas organizadas por el Centro Pignatelly de Zaragoza y la Diputación General de Aragón con el nombre Naciones Unidas y otras claves para la paz (1990) en cuyo libro, se recogen varios trabajos sobre el régimen de no proliferación nuclear de JOSEF GOLBLAT, RAFAEL GRASA ("España y la proliferación nuclear") y JAUME MORRON ("Uso pacífico y uso bélico de la energía nuclear: ¿una distinción adecuada?").

A partir de 1990 el propio doctorando ha publicado alrededor de treinta artículos, en la mayoría de los casos no tanto referidos al régimen de no proliferación nuclear en su conjunto, como a determinados aspectos del mismo, entre otros: "El programa nuclear iraquí" (Tiempo de Paz, primavera de 1992), "El futuro del arsenal nuclear soviético" (Anuario del CIP, 1991-1992), "Proliferación nuclear y de misiles balísticos en Oriente Medio" (en la obra colectiva El Flanco Sur de la OTAN, 1993), "Problemas nucleares en la CEI" (en Cuadernos del Este, número 8, abril de 1993), "La Cooperación Internacional en el ámbito de la no proliferación nuclear" (en la obra colectiva La cooperación internacional, 1993), "El Tratado de Tlatelolco y el futuro de las potencias nucleares en América Latina" (en Papeles para la Paz, número 49, 1993), "La Conferencia de Revisión y Prórroga del TNP: el debate entre consenso o mayoría" (en MERIDIANO CERI, número 3, mayo de 1995).

Respecto a los estudios sobre España y el régimen de no proliferación nuclear en otras lenguas, hay que destacar dos

(si exceptuamos una brevísima referencia al caso español la obra del SIPRI, The Near Nuclear Countries and the NPT, 1972), publicados en sendas obras colectivas. Ambos de Katlyn SABA, "Spain and the Non-Proliferation Treaty" (en Harald MÜLLER (editor), A Survey of European Nuclear Policy, 1985-87, MacMillan, 1988) en el que además de un repaso a la política española con respecto al TNP se hacen una serie de consideraciones acerca de la política energético-nuclear y de control de exportaciones nucleares en España; por otra parte, "Spain's Nuclear and Non-proliferation Policy" (también en Harald MÜLLER, How Western European Nuclear Policy is made, MacMillan, 1991) y que a excepción de un estudio nuestro, de nuevo para otra obra colectiva coordinada y editada por Harld MÜLLER -en imprenta-, constituye el único trabajo que se encarga del estudio del proceso de toma de decisiones en España en lo que respecta a cuestiones de no proliferación, política energética y control de exportaciones nucleares, así como en lo relativo a la participación española en los foros internacionales de no proliferación nuclear.

En conclusión, de lo dicho hasta aquí consideramos suficientemente probado que no se ha realizado en nuestro país ningún esfuerzo por ofrecer una visión de conjunto del régimen de no proliferación nuclear debido en primer lugar a la falta de un enfoque verdaderamente global; en segundo lugar, a que los estudios a los que nos hemos referido centran casi por entero su atención en el TNP y por lo tanto, en lo que se refiere al caso español, una vez que España firma el Tratado dejan de interesarse por el régimen de no

proliferación nuclear; en tercer lugar, a que estos no recogen y emplean múltiples fuentes que nosotros hemos utilizado en nuestra investigación que nos permitan conocer de este modo el funcionamiento del régimen antes de poderlo juzgar; en especial, se han utilizado por primera vez documentos reservados procedentes del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores -AMAE- que enriquecen considerablemente el enfoque dado hasta ahora a la cuestión que nos ocupa cuando son tratados con los métodos propios de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Por consiguiente, podemos señalar una vez más que la originalidad de nuestro estudio ha sido cuádruple: por el objeto de estudio, por su contenido multidisciplinar, por el enfoque global adoptado y, en especial, por la metodología. Esta última, antes de poder ser utilizada, ha tenido que ser identificada, importándola de círculos académicos extranjeros dedicados al estudio de los regímenes internacionales (en dónde la doctrina española de las Relaciones Internacionales apenas se ha desarrollado) para su aplicación al campo específico de la no proliferación nuclear, seleccionando las variables e interacciones más relevantes del objeto de estudio y actualizando y desarrollando aquellas que bien, por la rápida evolución de los acontecimientos, o bien, porque se le haya dedicado una atención insuficiente -caso del estudio de la nueva política internacional de control de exportaciones nucleares y de doble uso- así lo requerían.

2. JUSTIFICACION DEL OBJETO DE INVESTIGACION

Cuando se inició en 1991 la actividad investigadora de la que ha derivado esta tesis doctoral teníamos como principal objeto de investigación el estudio de la política española con respecto al régimen de no proliferación nuclear desde una doble perspectiva: por una parte, el análisis de la evolución de la posición española, que pasaba inevitablemente por considerar variables como el programa nuclear español, la cooperación nuclear internacional en materia de comercio e intercambios nucleares, las posibles aplicaciones militares de la energía nuclear y la participación española en los foros internacionales de no proliferación, entre otras. Se incluía también la firma de tratados y acuerdos internacionales destinados a verificar que todas las actividades nucleares españolas estuviesen sometidas a control internacional y que por consiguiente, ningún material nuclear declarado con una finalidad civil se desviaría para propósitos militares explosivos. Por otra parte, estaba claro que existía una barrera temporal que marcaba la separación entre lo que propiamente era una "postura de no proliferación" de una "política efectiva de no proliferación". Esa separación venía dada por la firma española del Tratado de No proliferación de Armas Nucleares en 1987, fecha en la cual España, que ya tenía suscritos una serie de acuerdos de salvaguardias con el OIEA, pasa de aplicar una política de hecho, a una política de derecho. La

implicaciones de la firma española del TNP para la formulación de una verdadera política española de no proliferación nuclear marcaban en un primer momento el eje central de nuestra investigación, pudiendo hablar de un antes y un después de esa firma.

Varios hechos contribuyeron a que ampliásemos (no a que cambiásemos) el objeto de nuestra investigación. En primer lugar, entendíamos que no podíamos hablar de España y el régimen de no proliferación nuclear sin explicar previamente los elementos que constituían o formaban parte de dicho régimen en sentido genérico. En segundo lugar la celebración el mismo año de presentación de nuestra tesis doctoral de la Conferencia de Extensión del TNP era el marco adecuado para cubrir las carencias documentales a las que hemos aludido, permitiéndonos explicar que existe verdaderamente un régimen de no proliferación nuclear, que aunque teniendo como principal instrumento el TNP, va mucho más allá que este. En tercer lugar, porque limitar el estudio exclusivamente a España y el TNP y las causas por las que nuestro país no firma el Tratado hasta 1987, era caer en un enfoque incompleto, dadas las carencias existentes en este campo de investigación en España. En cuarto lugar, porque a lo largo de los últimos cuatro años, parte de los cuales se han pasado en el Hessische Stiftung Friedens und Konfliktforschung de Frankfurt (HSFK/PRIF), primero con una beca de investigación de la Rockefeller Brothers Fund de Estados Unidos (1990-1991) y después como Fellowship del HSFK y miembro del "European Non Proliferation Project Working Group" (desde 1991 hasta la

actualidad) se había tenido la posibilidad de asistir a seminarios especializados y tener acceso a la consulta de un gran volumen de documentación en inglés, francés y alemán nunca antes manejada por investigadores españoles para la elaboración de un estudio de conjunto acerca del régimen que podía suplir no sólo las carencias documentales en nuestro país, sino también superar la política de "secreto" o de no hacer declaraciones que hemos sufrido por parte de los Ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores a la que más tarde nos referiremos. En quinto y último lugar porque dividir nuestra investigación en dos partes no implica que tengamos dos objetos de estudio, sino un único, el régimen de no proliferación nuclear, dentro del cual España participa de forma plena y efectiva a partir del año 1987 a través de la firma del TNP, de un nuevo acuerdo de salvaguardias entre España, el OIEA y el EURATOM, suscribiendo el MTCR y como miembro del Grupo de Suministradores Nucleares (GSN) y del Comité de Exportadores Nucleares, o Comité Zangger, entre otros.

Por todo ello, consideramos que la primera parte de nuestra investigación, el análisis del régimen de no proliferación tiene una doble justificación: servir de marco conceptual para resolver el debate acerca de la existencia, funcionamiento y efectividad del propio régimen, a través del estudio de los tratados y acuerdos internacionales que lo integran, facilitando a su vez la comprensión del discurso de la tesis y por otra, permitir que en la segunda parte de la misma, en la que ya se estudia de forma específica el caso

español, podemos pasar a aplicar directamente ese marco conceptual definido en la primera parte. Por lo tanto, la primera y segunda parte de nuestra investigación se complementan entre sí proporcionando una base adecuada para poder formular y contrastar una serie de hipótesis de trabajo.

3. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

El objeto de estudio de nuestra tesis doctoral, el régimen de no proliferación nuclear, pese a que este se pueda corresponder en determinadas ocasiones a un campo de estudio específico dentro de las relaciones internacionales, como es el de la seguridad internacional, confundido con el de los estudios estratégicos¹¹ o el de la investigación para la paz - que, como señala el profesor Celestino del Arenal, exige una serie de consideraciones al no ser "ni una teoría, ni un enfoque y no estar basada en una disciplina particular, ni tener una metodología común"-¹², tiene la ventaja que nos va a permitir el poder aplicar con éxito una metodología propia y bien diferenciada de otros enfoques generalistas, la teoría de los regímenes internacionales.

Desde mediados de los años setenta, el concepto de regímenes internacionales ha emergido como un punto central para el análisis y la investigación. El resultado ha sido una sustancial bibliografía, de la que apenas se ha hecho eco

nuestro país, que ha tenido un foco de interés interdisciplinario en respuesta a la naturaleza de los regímenes internacionales, que abarca áreas temáticas tan diversas como la defensa, el comercio, la política monetaria, el derecho (por ejemplo el régimen del derecho del mar) y la política alimenticia, entre otros¹³. Aunque en un primer momento la teoría de los regímenes fuese exclusivamente aplicada como método de estudio de determinados fenómenos de las relaciones internacionales por la comunidad académica e intelectual norteamericana, dónde nació la teoría, esta ha tenido cada vez un mayor grado de aceptación por parte de los europeos. En el verano de 1991 se convocó una conferencia internacional en la Universidad de Tübingen (Alemania), en dónde se puso de manifiesto el interés cada vez mayor por parte de Europa en la aplicación de esta teoría para explicar, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, los nuevos fenómenos por los que estaba atravesando el "viejo continente"¹⁴. Precisamente, en una de las ponencias presentadas por el Dr. Harald Müller y a la que más tarde nos referiremos en mayor detalle, se esforzaba por explicar y justificar la existencia de los "régimenes de seguridad" y dentro de estos, especialmente el de "no-proliferación nuclear"¹⁵.

Según John Ruggie, quien introdujo el concepto en 1975, "un régimen internacional es un conjunto de expectativas mutuas, reglas y regulaciones, planes, energías organizativas y compromisos financieros, que han sido aceptados por un grupo de estados"¹⁶. Posteriormente varios autores han

desarrollado más el concepto, definiendo de distintas formas los regímenes internacionales en función del objeto de estudio y de sus propias preferencias¹⁷ hasta llegar a una definición que, hoy en día, parece mayoritariamente aceptada siendo también la más utilizada, la de Stephen Krasner. Para este último autor, los regímenes internacionales son "un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los agentes en un área temática dada"¹⁸. Según Krasner, los "regímenes internacionales consisten en variables intervinientes que están entre los factores causales básicos, por un lado, y los resultados y el comportamiento por el otro"¹⁹. Los principios representan creencias de hecho, causas y actitudes. Las normas son patrones de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas para la acción. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalentes para hacer y poner en práctica las elecciones colectivas²⁰.

Los regímenes pueden ser formales por naturaleza o pueden consistir en arreglos informales, o ambas cosas (el TNP es un acuerdo formal, pero el MTCR o el GSN están basados en acuerdos informales). Pueden ser el resultado de la legislación de las organizaciones internacionales (por ejemplo del OIEA) y pueden tener estructuras burocráticas (la propia estructura del OIEA o del EURATOM)²¹. Los regímenes pueden estar basados en una concepción del interés común en la cual la colaboración representa una estrategia opcional

para los participantes (el interés común en la no proliferación de armamentos nucleares, en nuestro caso). Como mínimo, la colaboración entraña reglas acordadas de antemano, coordinadas entre sí para conseguir metas concretas y que sus miembros se abstengan de llevar a cabo determinadas acciones²² (por ejemplo, los Estados nucleares se abstienen de utilizar armamento nuclear en contra de un Estado que sea miembro del TNP y en consecuencia haya renunciado a la fabricación y posesión de este).

Sin embargo, así como los regímenes pueden estar basados en el interés común, también pueden ser el producto de lo que Ernst Hass ha denominado "aversión común", como es el caso del régimen de no proliferación nuclear (la aversión a la posesión de armas nucleares, a corto-medio plazo en su plano horizontal y, a medio-largo plazo, en su plano vertical). En tales regímenes, "los agentes no coinciden en un resultado conjuntamente preferido, sino que exigen meramente una coordinación política, no una colaboración"²³. Como sucede en el régimen de no proliferación, los regímenes pueden surgir de una colaboración voluntaria o cooperación (vía OIEA), pero también pueden estar basados en la voluntad impuesta de una potencia dominante (las potencias nucleares conservan su derecho dentro del régimen de no proliferación nuclear a poseer armas nucleares).

Existen no obstante una serie de cuestiones controvertidas respecto a la teoría de los regímenes.

Un gran número de regímenes internacionales se formaron bajo el liderazgo de Estados Unidos en las décadas

posteriores a la Segunda Guerra Mundial. La pregunta que plantea Keohane a este respecto es: ¿qué les ocurre a los regímenes cuando una potencia hegemónica pierde su posición preponderante?, ¿cómo y por qué los regímenes que se formaron como parte de una relación entre una potencia dominante y unidades menores dura después de que la potencia hegemónica haya cesado de jugar un papel determinante?²⁴. Para este autor la respuesta es sencilla, ya que los regímenes se preservan más fácilmente de lo que se crean, y esta sería también la razón por la que el régimen de no proliferación nuclear ha perdurado desde su creación hasta hoy en día. Según Keohane, "la cooperación es posible después de la hegemonía, no sólo porque las condiciones para mantener los regímenes existentes son menos exigentes que aquellas requeridas para crearlos, ya que exista o no potencia hegemónica (Estados Unidos en nuestro caso), los regímenes internacionales dependen para su existencia de intereses percibidos que son comunes o complementarios por naturaleza (la no proliferación de armas nucleares)²⁵. De ese modo, al verse disminuida la posición de la potencia hegemónica, esta es reemplazada por un crecimiento en la interacción entre por lo menos unas pocas unidades del régimen, sirviendo a su vez de complemento que lleva a una cooperación hegemónica (por ejemplo, la cooperación de los suministradores nucleares a través del GSN o del MTCR). La cooperación representa una condición en la cual los agentes que participan toman medidas para adaptar su comportamiento a las necesidades de otros por medio de un proceso de coordinación política²⁶.

El énfasis del análisis de los regímenes recae en el agente estatal, en la medida en que los regímenes evolucionan dentro de un sistema internacional en el cual el poder está difundido o concentrado. Su excesiva atención a los Estados ha sido precisamente la principal crítica que se le ha hecho a la teoría de los regímenes como método de investigación²⁷ y que nosotros hemos intentado paliar prestando una mayor atención al elemento de cambio a nivel internacional.

Los regímenes se encuentran en sistemas internacionales en los cuales hay una distribución de capacidades amplia -un equilibrio de poder- entre un gran número de Estados, dentro de los cuales existe un Estado hegemónico. En la medida que tales potencias crean una base para la paz y la estabilidad mientras ofrecen recompensas para el comportamiento cooperativo, contribuyen a la formación de regímenes internacionales²⁸. Como queda patente en el caso del régimen de no proliferación nuclear, en el concepto de régimen, "el interés nacional se basa en un cálculo de beneficios y costos, de ganancias percibidas y riesgos propios de acceder a, o violar las previsiones, reglas y procedimientos planteados en un régimen internacional dado"²⁹ (España firma el TNP en 1987 y accede al régimen de no proliferación nuclear porque los beneficios que se derivaban de la firma del Tratado en materia de cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear entre los Estados miembros del EURATOM eran mayores que permaneciendo fuera de él y aceptando un acuerdo de salvaguardias mucho más estricto que el aplicado a los miembros del Tratado).

Finalmente, no podemos ocultar que el análisis de los regímenes tiene importantes vínculos con la teoría de los sistemas y de la integración en el nivel internacional, ya que, como señala Ernst Hass, "se supone que los regímenes ayudan a resolver problemas, pero la solución al problema en sí está en función de cómo se maneje el sistema en el cual algo problemático está teniendo lugar"³⁰. De este modo, conceptos como el de "interdependencia" entre las entidades que constituyen un régimen están también presentes en la teoría de los sistemas y en la de integración. Cuanto más grande es el nivel de interdependencia, más extenso será el interés compartido en la cooperación y colaboración y de ahí surgirá también la necesidad de utilizar los regímenes existentes o de crear otros nuevos dentro de los primeros o al margen de ellos (por ejemplo el régimen de control de exportaciones de materiales nucleares y de doble uso, integrado dentro del régimen general de no proliferación nuclear).

Otra de las cuestiones debatidas y que en gran medida centran la hipótesis central de nuestra investigación, es la de demostrar si existen regímenes internacionales más allá de los campos tradicionales de la política o la economía. Como señala Roger Smith, se han realizado muy pocos análisis referentes al estudio de los regímenes internacionales de seguridad, al contrario de lo que sucede en la economía. Ello se ha debido, según este autor, a la propia naturaleza del objeto de estudio. Existen muy pocos regímenes de seguridad porque realmente es mucho más difícil establecer regímenes en

este área que en otras, como la economía³¹. La naturaleza de los problemas y de las variables a describir son también difíciles de establecer ante la dificultad de determinar cuestiones como cuánta seguridad necesita un Estado o grupo de ellos (la experiencia ha demostrado que la subjetividad es grande a la hora de determinar por ejemplo qué capacidad nuclear y qué nivel de armamentos de este tipo tiene que tener un Estado para tener garantizada su seguridad frente a un posible Estado agresor)³².

En este campo, uno de los estudios más exhasutivos para demostrar la existencia y defender la efectividad de los regímenes de seguridad es el realizado por Harald Müller, dentro de la obra colectiva dirigida y publicada por Rittberger sobre "Teoría de los regímenes y Relaciones Internacionales"³³. Para Müller, el debate acerca de la existencia de los regímenes de seguridad ha surgido como consecuencia de una falsa concepción basada en que "este tipo de regímenes deben de cubrir todas las áreas de la seguridad". Sin embargo esto es totalmente injusto, ya que este requisito no se exige para regímenes de otra índole, como los económicos. No se habla de un "régimen económico global, sino de regímenes económicos parciales como los comerciales o financieros"³⁴ del tipo a los que ya nos hemos referido. Partiendo de esa premisa, MÜLLER elabora ya una definición precisa acerca de lo que debe de entenderse por un régimen de seguridad como un "sistema de principios, normas, reglas y procedimientos que regulan ciertos aspectos de las relaciones de seguridad entre los Estados"³⁵. Un régimen de

seguridad existe cuando esos cuatro elementos pueden ser identificados y cuando pueden ser aplicados de forma eficiente al área específica que cubre dicho régimen una serie de controles, de tal modo que sus partes, en este caso los Estados miembros, se vean afectados en sus comportamientos unilaterales en favor de las variables o elementos que forman parte del régimen³⁶. Es por todo ello por lo que vamos a proponer más adelante como hipótesis principal de trabajo demostrar si existe realmente un régimen de no proliferación nuclear como régimen de seguridad.

Tampoco hay que confundir la existencia de regímenes de seguridad con las alianzas militares, como la OTAN, que no incluyen compromisos tan amplios aunque estén fundamentados en un acuerdo o tratado de carácter global (el Tratado de Washington). Además, las alianzas militares carecen de un elemento verificador para garantizar su efectividad, teniendo con ello un carácter menos formal, como el que pueda tener el régimen de no proliferación nuclear y no se produce la delegación, o incluso la renuncia total de determinadas competencias de sus miembros en materia de seguridad³⁷. Ello se entiende fácilmente si nos fijamos en los compromisos del hasta ahora "hipotético" régimen de no proliferación nuclear, en dónde sus Estados miembros renuncian a regular de forma unilateral cuestiones para las cuales gozan de plena soberanía nacional como el control de las exportaciones de materiales nucleares y de doble uso (a través del Grupo de Suministradores Nucleares o del Comité Zangger) llegando incluso a producirse una delegación total de competencias en

materia de verificación de los compromisos asumidos en virtud de la firma del TNP (la no fabricación, adquisición o transferencia a otros miembros del régimen de armamento nuclear o de materiales nucleares con propósitos no pacíficos) a través de un organismo supranacional, el OIEA, que puede llegar a adoptar sanciones en contra de cualquier Estado miembro del régimen.

Por lo tanto y teniendo en cuenta lo dicho hasta aquí acerca de los regímenes internacionales, vamos a plantear en nuestra investigación si existe verdaderamente un régimen de no proliferación nuclear como "un sistema de cooperación referido al incremento horizontal y vertical de las armas nucleares"³⁸, o si se trata simplemente de acuerdos informales suscritos de manera individual por algunos Estados, sin que posean un alto grado de aceptación y por lo tanto tengan una dudosa efectividad.

En otro orden de cosas, como veremos a la hora de referirnos al procedimiento de investigación utilizado en la tesis doctoral, debemos de señalar que la segunda parte de nuestra investigación no sigue la misma metodología utilizada en la primera parte. Ello se debe principalmente a la naturaleza distinta de las fuentes de documentación utilizadas en cada una de las partes y a la necesidad de dar a aquellas un tratamiento diferenciado del otorgado a las fuentes manejadas en la primera parte de nuestra investigación, en su mayoría en lengua inglesa.

A la hora de abordar la evolución de la política nuclear y de no-proliferación española hay que tener en

cuenta que las fuentes que se utilizan para ello están basadas mayoritariamente en documentos oficiales hasta ahora nunca manejados ni publicados sus contenidos por ningún investigador dado su carácter de reservados. Por este motivo que han tenido que ser contrastados con las informaciones aparecidas en la prensa del período considerado y con entrevistas directas a personas que estuvieron relacionadas directa o indirectamente con algunas de las cuestiones que se abordan. No estamos pues ante la aplicación de la teoría de los regímenes internacionales en su sentido puro, sino ante el análisis de la práctica, primero unilateral y después colectiva, de uno de los miembros de dicho régimen. Como ya señalamos, el objeto de estudio es el mismo, el régimen de no proliferación nuclear y cómo influye la pertenencia al mismo en los comportamientos unilaterales de sus Estados miembros, en nuestro caso, en la política de no-proliferación nuclear española.

Es necesario dejar también constancia que por todos los motivos explicados se pensó en un primer momento, junto al director de la investigación, en estructurar la tesis doctoral en una única parte e incluir los capítulos dedicados a la participación española en el régimen como anexos, pero ello hubiera significado eliminar la unidad de la tesis y restar originalidad a un estudio, cuya principal aportación creemos que se basa precisamente en relacionar o cruzar dos variables, la primera de carácter global y la segunda de carácter particular, la posición española.

3.1 Las hipótesis

Una vez delimitado el objeto de nuestra investigación y definida su metodología procederemos a enumerar las hipótesis de trabajo que serán contrastadas a lo largo de la tesis:

- En primer lugar, como ya anticipamos, hay que preguntarse: ¿existe realmente un régimen de no proliferación nuclear?. Ello implica preguntarnos acerca de la existencia de principios ampliamente aceptados que deben de ser trasladados a normas específicas que constituyan la estructura formal del régimen, junto a reglas y procedimientos, según las variables-elementos que hemos enunciado como necesarias para la existencia de un régimen internacional³⁹.
- En segundo lugar hay que plantear si "ese posible régimen" es susceptible de experimentar cambios y adaptarse a nuevas situaciones. Es decir, nuestra pregunta se centra en comprobar cuál es la estructura formal del régimen (conjunto de tratados y acuerdos formales e informales que forman parte del mismo), si es estática (y por lo tanto el régimen esta abocado a desaparecer), o si por el contrario tiende a evolucionar con el paso del tiempo, adaptándose a las expectativas y exigencias de sus miembros.
- En tercer lugar, nos parece interesante introducir la siguiente cuestión: ¿podemos hablar de un "régimen de no proliferación nuclear"?, o por el contrario ¿simplemente nos encontramos ante un "régimen del

Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP)"⁴⁰. Es decir, si lo único que realmente existe es un tratado internacional que tiende a ser erróneamente identificado con la existencia de un "falso régimen".

- En cuarto lugar, hay que preguntarse ¿cuál es la efectividad de los acuerdos y compromisos alcanzados entre los miembros de ese posible régimen de no-proliferación nuclear? y diferenciar entre cuáles son sus elementos principales, cuyo respeto es una condición "sine qua non" del mismo, y cuáles los secundarios⁴¹.

- En quinto lugar, si proponemos que se trata de un régimen de seguridad y no de un régimen económico o político, habrá que comprobar cuál es su aportación en materia de seguridad. Ello implica también el tener que demostrar la existencia de elementos adicionales. Como señala Robert Jervis, "para que podamos hablar de la existencia de un régimen de seguridad es necesario que los integrantes del mismo acepten y reconozcan una situación de *status quo* internacional"⁴².

- En sexto lugar, hay que investigar cuál es el futuro de ese régimen, ya que puede haberse creado en un momento específico para cubrir unas demandas determinadas (limitar el número de Estados con capacidad nuclear) y debido a múltiples factores (escasa confianza de sus miembros en él) no contar con el consenso necesario para que pueda seguir operando a largo plazo con un mínimo grado de efectividad, que era precisamente otra de las condiciones necesarias para la existencia de

un régimen de seguridad. Esta cuestión está relacionada con los objetivos del régimen.

Respecto a España, la cuestión principal está centrada en el análisis de los motivos por los que nuestro país no firmó el TNP durante casi veinte años, de 1968 a 1987. A lo largo de la tesis doctoral vamos a cuestionar una serie afirmaciones mantenidas por diversos autores acerca de esos motivos por entender que no responden de una manera totalmente satisfactoria a la realidad. Estos motivos, sin entrar de momento en juicios de valor, son básicamente las siguientes:

- España no firma el TNP porque lo consideraba un tratado desigual, impuesto por las potencias nucleares, a las que no lo eran.
- España no firma el Tratado porque discriminaba a los Estados no poseedores de armas nucleares en materia de cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear.
- España no firma el Tratado porque consideraba que el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), lejos de formentar esa cooperación en materia nuclear, era susceptible de ejercer espionaje nuclear-industrial.
- España no firma el Tratado porque lo consideraba incompatible con la nuclearización armada del territorio español y, sobre todo, con la existencia en Gibraltar de una base militar británica susceptible de ser utilizada para albergar submarinos con capacidad nuclear.

- España no firma el Tratado porque consideraba que las potencias nucleares tenían que acordar primero mayores compromisos de desarme nuclear, como una reducción mayor de sus arsenales o la negociación de un Tratado de Prohibición Total para las Pruebas Nucleares (CTBT).
- España no firma el Tratado como muestra de su independencia en materia de política exterior con respecto a las grandes potencias, especialmente de EE.UU.
- España no firma el Tratado porque consideraba que la firma del PTBT y de los acuerdos de salvaguardias con el OIEA ya eran compromisos suficientes que estaban incluso por encima de las obligaciones recogidas en el TNP.

Junto al cuestionamiento de la mayoría de esas proposiciones, podemos enumerar un segundo grupo de hipótesis relacionadas con los motivos que llevaron al Gobierno socialista a tomar la decisión de suscribir el TNP en 1987, cuando había venido defendiendo una actitud de rechazo con respecto al mismo. Las hipótesis que han sido expuestas por distintos autores y que al igual que en el caso anterior proponemos debatir, sin entrar ahora tampoco en juicios de valor, son las siguientes:

El Gobierno socialista firma porque

- se trataba de un compromiso electoral;
- el partido socialista temía perder la iniciativa parlamentaria en una cuestión que había apoyado cuando aun estaba en la oposición (1981);

- España recibió muchas presiones internacionales para que así lo hiciese, especialmente por parte de Estados Unidos;
- por las presiones de los partidos de la oposición y de los medios de comunicación;
- era una condición necesaria, como consecuencia de su ingreso en la Comunidad Europea en 1986;
- consideró que había habido un cambio sustancial en la actitud de las potencias nucleares tras la celebración de la III Conferencia de Revisión del TNP de 1985;
- la permanencia de España en la OTAN, ratificada a través de referéndum, garantizaba de forma definitiva la seguridad española, sin tener que pedir otro tipo de contrapartidas derivadas de la firma española del TNP;
- la permanencia de España en la Alianza exigía alguna concesión a un electorado que podía sentirse "traicionado" por dicha decisión. En ese sentido, se firmó el Tratado como señal de que Gobierno socialista estaba dispuesto a respetar la declaración del territorio español como una "zona libre de armas nucleares" (a pesar de pertenecer a la OTAN y de los acuerdos suscritos con Estados Unidos, que no prohibían el tránsito con armamento nuclear por territorio y aguas territoriales de soberanía española);

Por último, como hipótesis final, debemos de determinar si la firma del TNP influyó en la política exterior española en general y en la de no proliferación en particular, o si

por el contrario no derivó en la aceptación de compromisos concretos a este respecto. Es decir, es necesario comprobar si como consecuencia de la participación española en el régimen se renuncia a los intereses individuales propios de la aplicación de una política unilateral al respecto y en consecuencia, se pasa a aplicar e integrarse en el seno de una política colectiva de no proliferación a favor de la eficacia y perfeccionamiento del propio régimen.

3.2 El procedimiento de investigación y las fuentes de información utilizadas

La escasez en España de precedentes científicos en el ámbito de la investigación que nos ocupa, unido al hecho que se trataba de un tema en el que se iba a trabajar por primera vez con fuentes nunca utilizadas por parte de ningún sector académico, nos obligó a tener que buscar un procedimiento de investigación que se adaptase a nuestras necesidades.

El procedimiento de elaboración de la presente tesis ha sido por consiguiente bastante complejo. La falta de especialistas y de centros españoles que se ocuparan del objeto de investigación de nuestra tesis nos obligó a trasladarnos durante los seis primeros meses de nuestra investigación al ya mencionado HSEK/PRIF de Frankfurt en donde, gracias a la orientación del Dr. Harald Müller, se pudo recopilar un gran número de bibliografía de base sobre el régimen de no proliferación nuclear en inglés, alemán y francés. Ello posibilitó la elaboración de un primer esquema

en el que se definían unas hipótesis provisionales y una estructura inicial de la tesis a someter a mi director de investigación, el profesor Antonio Marquina. Posteriormente la asistencia a seminarios internacionales como miembro del European Non-Proliferation Project Working Group del mencionado instituto alemán junto a las estancias de tres meses de duración al año en el mismo, nos permitió no sólo la consulta de material cada vez más especializado, sólo disponible en estas conferencias, sino también el poder tener acceso a fuentes de primera mano mediante la realización de entrevistas a expertos internacionales en la materia con el objetivo de profundizar en nuestras hipótesis y cubrir la carencia de fuentes documentales y bibliografía españolas. En el último año de la investigación se optó por completar aquellas informaciones en dónde, bien por ser novedosas, o bien por la falta de estudios al respecto, podía dar lugar a la existencia de lagunas en las fuentes documentales utilizadas. Para ello nos desplazamos al Organismo Internacional de la Energía Atómica en Viena, en dónde se combinó de nuevo procedimiento de consulta de información con la realización de entrevistas.

Por lo que se refiere a la segunda parte de la tesis doctoral, respecto a la cual ya hemos dejado constancia que tiene una metodología diferente respecto a la primera, presentó muchos más problemas que la anterior en lo referente al acceso a fuentes de documentación. El número de legajos tan reducido al que se tuvo acceso a comienzos de 1993, amparados en la protección que otorga para su consulta la

Orden del 2 de abril de 1991 por la que se regula el acceso a los archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores⁴³, referidos a la política de no proliferación española con anterioridad a 1968, reflejaba la persistencia del citado Ministerio por seguir considerando estas cuestiones como materia clasificada o confidencial. Cuando se volvió a insistir en la consulta de dichos documentos en 1994, considerando que ya habían transcurrido los veinticinco años preceptivos desde la fecha de algunos de ellos (para los correspondientes a los años 1968-1969), se recibió la negativa por respuesta, entendiendo que la información solicitada tenía la consideración de clasificada⁴⁴. A comienzos de 1995, la propia directora del Archivo de Investigadores del Ministerio nos disuadió "amablemente" de una nueva petición.

Pese a ello, optamos por seguir trabajando con base a los documentos para los que se había conseguido autorización de consulta, completando dicha información con las noticias aparecidas en prensa durante los años 1968-1994, la realización de entrevistas a funcionarios de distintos ministerios, militares, físicos nucleares, periodistas, académicos, diplomáticos y parlamentarios que nos sirvieran para poder contrastar nuestras hipótesis de trabajo y, por último, la utilización de los debates parlamentarios para los años comprendidos entre 1981 y 1988, período de tiempo en el que tiene lugar en nuestro país el debate acerca de la firma española del TNP y su relación con la permanencia de España en la OTAN y la declaración del territorio español como zona

libre de armas nucleares. Todo ello se completó con los artículos de referencia sobre España y el TNP a los que ya nos hemos referido.

3.3 Estancias y visitas relacionadas con la investigación

El hecho de contar con una beca de investigación FPI del Rectorado de la Univerisdad Complutense para la realización de nuestra tesis doctoral no nos ha posibilitado sin embargo en exceso que podamos realizar las estancias de investigación en el extranjero que hubiésemos deseado, al no cubrir estas becas, a diferencia de lo que ocurre con las de FPI del Ministerio de Educación y Ciencia, ningún tipo de apoyo o subvención para este concepto. Por este motivo, y ante las carencias de centros en España que trabajen el objeto de nuestra investigación, se optó por pasar casi un año, a lo largo de los cuatro que ha durado la investigación en su conjunto desde su comienzo en octubre de 1990, en el Hessische Stiftung Friedens und Konfliktforschung de Frankfurt, centro en el que por otra parte, los resultados de investigación obtenidos han sido altamente satisfactorios, consiguiendo reunir un setenta por ciento del total de la documentación utilizada para la elaboración de la tesis doctoral.

Respecto a las visitas relacionadas con la investigación caben destacar:

Bruselas, marzo de 1991 y abril de 1992

Centro de Estudios de la Defensa, Real Instituto de Relaciones Internacionales, Centro de Estudios de

Política Europea (CEPS), Cuarteles Generales de la OTAN y del Mando Supremo Aliado Europeo (SHAPE).

París, septiembre de 1993

Instituto francés de Relaciones Internacionales (IFRI),
Asamblea de la Unión Europea Occidental (UEO).

Bonn, octubre de 1993

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

Mosbach/Alemania, noviembre de 1993

Arbeitsgruppe Friedensforschung und Europäische
Sicherheits-Politik (AFES-PRESS).

Viena, febrero-marzo de 1994

Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA);
Centro de Prevención de Conflictos; Misiones Permanentes
Españolas ante el OIEA y la CSCE.

Nueva York, 30 de abril al 13 de mayo de 1995

Naciones Unidas; Conferencia de Revisión y Prórroga del
TNP (actualización de información de la tesis doctoral
de cara a su publicación).

3.4 Actividades relacionadas con la investigación

- Curso de verano: "Los acuerdos de desarme y la configuración de la Seguridad Europea", Universidad Complutense de Madrid, Almería, agosto de 1990.
- Curso: "La seguridad europea y el régimen de no proliferación nuclear", Facultad de Ciencias Políticas de la Goethe Universität de Frankfurt, Alemania (octubre-diciembre 1990).

- Seminario: "Nuevos planteamientos en la seguridad y defensa del Mediterráneo", Colegio Universitario San Pablo (CEU), Madrid, mayo de 1991.
- Seminario: "La política nuclear de los países de Europa Occidental: 1987 - 1992", Hessische Stiftung Friedens und Konfliktforschung, Amburgo (Alemania), 2 - 5 de junio 1991. Participación con una ponencia sobre "La política de no proliferación nuclear española de 1987 a 1992".
- Curso de verano: "Un Nuevo Orden de Seguridad para Oriente Medio", Universidad Complutense, Almería, 28 de julio - 3 de agosto de 1991.
- Seminario: "The New Europe and Nuclear Non-Proliferation", Frankfurt (Alemania), 22 - 24 de mayo de 1992. Organizado por el Mountbatten Centre for International Studies, Universidad de Southampton, Gran Bretaña. Participación con una ponencia sobre "La política de control de exportaciones nucleares y de doble uso en España".
- Curso de verano: "El Flanco Sur de la OTAN", Universidad Complutense, El Escorial, 22 -23 de julio de 1992.
- Curso de verano: "El futuro de las armas nucleares", Universidad Complutense, El Escorial, 4 - 5 de agosto de 1992.
- Seminario sobre Ciencias Energéticas. FORUM ATOMICO ESPAÑOL (FAE) Madrid, octubre de 1993.
- Seminario sobre Energía y Sociedad. FAE. Madrid, febrero de 1994.

- Seminario: "La política Nuclear y de No-Proliferación española", *Primer Seminario sobre la No-Proliferación Nuclear* organizado conjuntamente por el PRIF de Frankfurt y la UNISCI. Escuela Diplomática, Madrid, 3 de marzo 1993. Participación como ponente (con una ponencia sobre el caso español) y secretario del seminario.
- Seminario sobre "La Gestión de los Residuos Radiactivos". FAE. Madrid, Mayo de 1994.
- Seminario: Nuclear Exports and Non-Proliferation Policy, Bad-Ems, Alemania, 17 de mayo 1993. Organizado por el Monterey Institute of International Studies de EE.UU. Participación con una ponencia acerca de "La nueva legislación española en materia de comercio exterior de material y productos y tecnologías de doble uso".
- Jornadas Nacionales sobre Energía y Educación: "La Energía en la Unión Europea". FAE. Madrid, 23-24 de Septiembre de 1994.
- Seminario hispano-francés: "Les problèmes de la Méditerranée Occidentale. IFRI (Institut Français des Relations Internationales) - UNISCI. París, 16 -17 de septiembre 1993. Participación como ponente en un panel dedicado al estudio de las posibilidades de la creación de una zona libre de armas nucleares en el Magreb.
- Reunión hispano-alemana: "Europe and the Maghreb: Issues and Policies". Oficina Cultural de la Embajada de España en Bonn, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE - Madrid) y la UNISCI (Universidad Complutense, Madrid). Bonn 5 - 6 de octubre 1993. Participación con un ponencia sobre "La proliferación nuclear en el Mediterráneo Occidental".

- Jornadas de trabajo hispano-alemanas: "Security and Cooperation in the Western Mediterranean". Arbeitsgruppe Friedensforschung und Europäische Sicherheitspolitik - UNISCI. Mosbach, Alemania, 4 -7 de noviembre 1993. Participación con una ponencia sobre "La proliferación nuclear en el Mediterráneo Occidental y Oriental y las alternativas de creación de zonas libres de armas nucleares en ambas regiones".
- Jornadas de trabajo: "The European Union and the Maghreb". European Law Association, Madrid, 18-21 de abril de 1994. Participación como ponente en un panel dedicado a las relaciones Europa-Magreb ("El EURATOM y la creación de una zona libre de armas nucleares en el Continente Africano: el caso del Magreb")
- Seminario y jornadas de trabajo: "Nuclear Export Controls in the European Union: the Law and the Practice". Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), Freudenstadt/Schwarzwald, Alemania, 29 de mayo- 1 de junio de 1994. Participación como ponente ("España y la nueva política de control de exportaciones nucleares de la Unión Europea").
- "El futuro del TNP de cara a la Conferencia de Extensión del Tratado de 1995". Seminario y Jornadas informativas organizadas por el Centro Pignatelli de Zaragoza, 10-12 febrero de 1995. Participación con una ponencia titulada "Los nuevos peligros nucleares y la Conferencia de prórroga del TNP".
- "El régimen de no-proliferación nuclear tras la Conferencia de Revisión y Prórroga del TNP", *Segundo Seminario sobre No-Proliferación Nuclear* entre el PRIF de Frankfurt y la UNISCI. Escuela Diplomática, Madrid, 8-9 de junio de 1995. Secretario del seminario y ponente.

- "Europe and the challenge of proliferation", Instituto de la Unión Europea Occidental (UEO), París, 28-30 de junio de 1995. Participante invitado.

3.5 El estilo de la tesis

En este aspecto, dada la falta de criterios reglados en la Universidad Complutense y la necesidad de mantener la coherencia de estilo con el entorno científico de los estudios relacionados con el régimen de no proliferación nuclear sin apartarse radicalmente del estilo habitual de las relaciones internacionales en España, nos ha llevado a importar de nuevo este del ámbito anglosajón⁴⁵.

La mayoría de los estudios, al partir de un enfoque interdisciplinar del régimen de no proliferación nuclear, se alejan en muchas ocasiones del estilo propio de las relaciones internacionales, debiendo acudir para explicar determinados fenómenos a campos en principio tan inconexos con la disciplina de la Relaciones Internacionales como la física nuclear⁴⁶. Nosotros hemos intentado, en la medida de lo posible, evitar los tecnicismos propios del objeto de estudio, siendo también conscientes que para manejar con total propiedad los mismos se debe de estar muy familiarizado con la física nuclear mediante la realización de estudios específicos.

Respecto a la historia, como componente importante en los estudios del régimen que nos ocupa, hemos procurado asimismo huir del "historicismo" en sentido estricto e ir más

al análisis de los hechos a través de la selección de determinadas variables, algo que creemos ha quedado también suficientemente reflejado en el estilo de nuestra tesis doctoral. En este sentido se ha querido utilizar la historia para reflejar el escenario internacional en el que se desarrolla nuestra investigación.

Otro de los aspectos a tener en cuenta es que, dado que el idioma principal de los estudios dedicados en general al análisis del régimen de no proliferación nuclear o a cualquiera de sus componentes en particular es el inglés, esta tesis debería haber mantenido la fidelidad con el idioma en el que se ha desenvuelto. Sin embargo, la necesidad de desarrollar la tesis en español ha obligado a traducir conceptos y argumentos por el doctorando, pudiendo dar lugar a imprecisiones técnicas de traducción no oficial ni autorizada, pero que en cualquier caso puede quedar compensada por la familiarización con el lenguaje estratégico propio del objeto de investigación, del que puede carecer un traductor normal.

Mención aparte merece la utilización de conceptos como materiales fisionables por fisibles (que sería verdaderamente el término recogido por el diccionario de la lengua española), por entender que tanto en la bibliografía anglosajona ("fissionable materials" en lugar de "fissile materials"), como en la española, la utilización del primero ha ido desplazando al segundo⁴⁷. Lo mismo ocurre con términos como "atómico" y "nuclear", en dónde hemos preferido utilizar en la mayoría de los casos el concepto nuclear, si bien somos

conscientes que en otras lenguas se tiene predilección por el concepto "atómico" (Energie Atomique, Atomic Bomb o Atomic Energy)⁴⁸. Mayores problemas despierta la denominación en español de la IAEA. Una traducción errónea de sus siglas lleva a que en español muchas veces se denomine al *Organismo*, *Agencia* Internacional de la Energía Atómica (viéndose influenciada de nuevo la traducción por la denominación en inglés, "Agency" o en francés "Agence"). Al ser el español idioma oficial del Organismo, conviene recordar que su designación correcta es OIEA (Organismo Internacional de la Energía Atómica) y su género, el masculino.

El que se hayan utilizado directamente documentos oficiales en inglés, alemán y francés, cuando la traducción oficial al español no estaba disponible, cuenta también con la ventaja que no ha habido que esperar largos períodos de tiempo para poder incluir en nuestra tesis la cita específica en español y además, sirve para enriquecer y aportar otro elemento adicional de originalidad a la investigación en cuanto a fuentes utilizadas.

Por último, se han seguido los criterios gramaticales expuestos en varios manuales de referencia⁴⁹, junto al diccionario suministrado con el programa de procesamiento de textos con el que también se ha escrito la tesis doctoral, Wordperfect 6.0⁵⁰. Los gráficos que se aportan han sido realizados con el programa Word 2.0 para Windows, y la impresora utilizada ha sido una EPSON LQ-100.

3.6 La estructura de la tesis

A la hora de estructurar la tesis doctoral nos hemos encontrado con que no existía ningún estudio global que nos sirviese de punto de referencia para nuestra investigación. A pesar de la gran producción bibliográfica en lengua inglesa sobre aspectos concretos del régimen de no proliferación nuclear, nos encontrábamos que al tratar nosotros en muchas ocasiones cuestiones de relativa actualidad, muchos de los enfoques adoptados en esos estudios habían perdido interés o habían quedado desfasados. Por otra parte, tampoco podíamos renunciar como ya señalamos a incorporar en la tesis el estudio de la evolución histórica del régimen de no proliferación nuclear, por entender que muchos de los acuerdos y cuestiones que se plantean en los inicios de este son básicos para entender el estado actual de la cuestión.

Al no haberse realizado en España ningún estudio global del régimen y haberse paralizado casi por completo la producción bibliográfica respecto a sus instrumentos principales (como el TNP) a partir de 1987, teníamos no sólo la obligación de exponer la evolución de la postura española con respecto al mismo, sino también actualizar la información y el análisis relativo a la participación de nuestro país en dicho régimen a partir de la firma del TNP. Ello no podía ser posible sin describir en primer lugar qué es el régimen de no proliferación nuclear y cuáles son sus principales elementos, algo que hacemos en la primera parte de la tesis.

Por capítulos individuales, el primero se ocupa de lo que podríamos denominar "los antecedentes del régimen de no proliferación nuclear", aunque entendemos que este no comienza propiamente hasta que se produce el anuncio de la iniciativa del Presidente Eisenhower "Atomos para la Paz" de 1953. Se ha tenido en cuenta en este capítulo el fenómeno nuclear en sí, es decir desde el descubrimiento de la fisión nuclear y sus consecuencias para la política de cooperación nuclear entre Estados Unidos y el resto de los Estados, que tras superar una primera etapa de secreto, da sus primeros frutos en la mencionada iniciativa de 1953. El estudio incluye el análisis de las iniciativas y acuerdos concretos de control de armamentos nucleares parciales que permiten en 1968 la adopción del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, así como los principales problemas planteados a nivel general durante su negociación.

El segundo capítulo aborda ya de forma específica el estudio del principal instrumento jurídico internacional del régimen de no proliferación nuclear, el TNP. Después de presentar las posiciones de los diferentes Estados con respecto al mismo, se hace un análisis detallado de su preámbulo y cada uno de sus once artículos, con las implicaciones que en cada uno de los casos se derivan para las potencias nucleares y para las no nucleares. El capítulo concluye con la presentación de las propuestas y posibles modalidades de prórroga del Tratado en la Conferencia de 1995.

El tercer capítulo trata del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) como elemento de verificación de los compromisos asumidos por las partes firmantes del TNP. Se analizan además otras funciones que tiene asignadas el OIEA desde su fundación, así como su estructura, funcionamiento, instituciones dependientes del Organismo y problemas presupuestarios. La pieza central de este capítulo es el estudio de las salvaguardias nucleares, nunca tratado con el detalle que nosotros los hacemos por ninguna obra española. Se analizan no sólo los documentos concretos de salvaguardias (que para una mejor comprensión se adjuntan como anexos al final de la tesis doctoral), sino su evolución y los problemas y limitaciones a las que debe de hacer frente el Organismo a la hora de aplicar estas.

El cuarto capítulo tampoco tiene precedentes en la bibliografía española, que nunca se ha ocupado del estudio del EURATOM como órgano encargado de la aplicación de las salvaguardias nucleares a nivel regional establecidas en el artículo III del TNP. Además de estudiar el Tratado fundacional del EURATOM se analiza el documento concreto de salvaguardias aplicado a los Estados que siendo partes del TNP, lo sean igualmente del EURATOM (INFCIRC/193, del que también se adjunta copia en español al final de la tesis). El capítulo se cierra comparando la equivalencia y reconocimiento de los sistemas de salvaguardias del OIEA y del EURATOM.

En el quinto capítulo, que cierra la primera parte de nuestra investigación, nos encargamos de agrupar y explicar

los diferentes tratados y acuerdos internacionales multilaterales que forman parte del régimen de no proliferación nuclear, comenzando por los de carácter regional, que tienen el objetivo de crear zonas libres de armas nucleares (Tratados de Tlatelolco, Rarotonga, Antártico) y otras iniciativas en curso al respecto (Africa, Oriente Medio, Asia). Nos ocupamos también de los tratados internacionales de preservación de determinados medios que prohíben la instalación e introducción de armas nucleares (tratado sobre el espacio ultraterrestre y el de los fondos marinos) en sus respectivos espacios, de los que prohíben la realización de pruebas con armas nucleares (Tratado de Moscú o PTBT de 1963 y su posible transformación en un tratado de prohibición total de las pruebas o CTBT), de los acuerdos sobre el control de las exportaciones nucleares y de doble uso (Comité Zangger, Grupo de Suministradores Nucleares, MTCR), de las garantías de seguridad (positivas y negativas) y de la Convención para la protección física del material nuclear.

La segunda parte de nuestra investigación (que reiteramos de nuevo, podía haberse estructurado como anexos a la primera parte) se inicia con un estudio del origen del programa nuclear español y de las relaciones en materia nuclear con Estados Unidos. En base a las hipótesis que allí mantenemos, analizamos la postura española durante la negociación del TNP (1965-1968) y hacemos un balance de los motivos confesables e inconfesables que fundamentaron la no firma de este Tratado cuando entra en vigor en 1970.

El capítulo séptimo sigue la línea argumental y temporal del anterior, ocupándonos del análisis de la postura española con respecto al TNP desde que el Tratado entra en vigor hasta que gana las elecciones el Partido Socialista en 1982. Se analizan aquí las fuertes presiones norteamericanas para que España suscribiese un acuerdo de salvaguardias con el OIEA por medio del cual quedasen sometidas a control internacional todas las instalaciones nucleares españolas, incluida la polémica central de Vandellós, y se hace un repaso a las posibilidades reales que tuvo España durante este período de dotarse con armamento nuclear propio.

El último capítulo de nuestra investigación se centra en el análisis de las causas por las que el gobierno socialista, pese a haberse pronunciado a favor de la firma del TNP cuando se encontraba en la oposición, tardó cinco años en suscribir el Tratado, en 1987, y a su vez, el por qué cambió de actitud cuando el propio Presidente del Gobierno y muchos de los miembros del Gabinete se habían mostrado contrarios a dicha firma. Finalmente, para cerrar el capítulo, pasamos por fin a ocuparnos de las implicaciones que tendrá para la política exterior española en general y, para la de no proliferación nuclear en particular, la firma del TNP, extendiendo nuestro análisis hasta comienzos del año 1995.

NOTAS A LA INTRODUCCION

1. Dossier sobre el TNP, Oficina de Información Diplomática (OID), Ministerio de Asuntos Exteriores, abril de 1987, p. 17.
2. Artículos 4.a y 4.c de la Orden de 2 de abril de 1991 por la que se regula el acceso a los archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores, que deroga la Orden de 16 de enero de 1984 que regulaba provisionalmente dicho acceso. Los aspectos relacionados con la participación española en el régimen de no proliferación nuclear y, en especial, con su postura respecto al TNP recaen en dichos supuestos.
3. Entrevista a un alto militar y físico nuclear español que no desea ser citado. Madrid, 11 de febrero de 1994.
4. Nos referimos a publicaciones como TIEMPO DE PAZ del Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) o PAPELES PARA LA PAZ del Centro de Investigación para la Paz (CIP) y los Anuarios de este último centro y del Centro de Información y Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB), en donde el doctorando ha publicado diversos trabajos relacionados con los programas nucleares de Iraq, Corea del Norte, Oriente Medio o respecto al Tratado de Tlatelolco, el TNP o el papel del OIEA.
5. A modo de ejemplo, el jueves 20 de enero el profesor Guillermo Velarde Pinacho pronunció una conferencia con el título: "El problema del plutonio en el desmantelamiento de las armas nucleares y el peligro de proliferación nuclear". No obstante, estas conferencias no son de entrada pública; se puede asistir previa invitación.
6. Este tipo de jornadas van dirigidas principalmente a profesores de enseñanza secundaria, pero tiene un carácter totalmente abierto, previa inscripción. Las XI jornadas a las que nos referimos tuvieron lugar en el Colegio Mayor Elías Ahúja de Madrid entre los días 23 y 24 de septiembre de 1994.
7. BARRACHINA GOMEZ, Miguel: "El Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares" en Estudios Internacionales, 1988, pp. 203-224.
8. Ese fue el título de la ponencia presentada por Harald Müller. El resumen de los principales resultados de dicho seminario se publicó en el número 8 de la revista TIEMPO DE PAZ, primavera de 1987, pp. 33-41.
9. Ver al respecto mis dos artículos sobre esta cuestión "El Tratado de No Proliferación bien vale una prórroga" en "EL HERALDO DE ARAGON", 5 de febrero de 1995 y "Larga vida al TNP" en EL MUNDO, 5 de marzo de 1995.
10. SCHEINMAN, Lawrence: The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order, Resource for the future, Washington D.C., 1987, p. 14.
11. Barry Buzan delimita el campo de los estudios estratégicos "a los efectos de los instrumentos de la fuerza sobre las relaciones internacionales"

señalando cinco campos principales de estos estudios "carrera de armamentos, proliferación nuclear, defensa, disuasión y control de armamentos y desarme", An Introduction to Strategic Studies, reimpresión de 1989, editorial MacMillan/IISS, 1987, p. 8. Para un estudio concreto sobre la relación entre los estudios de seguridad internacional y los estratégicos se puede consultar la tesis doctoral de Félix Arteaga Martín: "La Seguridad de Europa Occidental, 1986-1991", presentada el 19 de noviembre de 1993 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

12. DEL ARENAL MOYUA, Celestino: "Introducción a las Relaciones Internacionales, Segunda Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1990, pp. 299-300.

13. DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert (hijo): Teorías en pugna en las relaciones internacionales, traducción de la obra original en inglés de Cristina Piña, Grupo Editor latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1993, p. 179.

14. Los resultados y ponencias presentadas a esta conferencia fueron publicados en la obra de RITTEBERGER, Volker (edit.): Regime theory and international relations, Claredon Press, Oxford, 1993.

15. MÜLLER, Harald: "The Internalization of Principles, Norms, and Rules by Governments. The Case of Security Regimes", *ibídem*, pp. 361-388.

16. RUGGIE, John Gerard: "International Responses to Technology: Concepts and Trends" en International Organization (en lo sucesivo IO), Vol. 29, verano de 1975, p. 570.

17. Por ejemplo, ALKER, R. (Jr.): "A Methodology for Research Designs on Interdependence Alternatives" en IO, Vol. 31, invierno de 1977, pp. 29-63; COOPER, R.: Prolegomena to the Choice of an International Monetary System en Bergsten, C. y Krause, L. (eds): World Politics and International Economics, The Brookings Institution, Washington, 1975, pp. 63-97; HAAS, E.: "On Systems and International Regimes" en World Politics, Vol. 27, enero de 1975, pp. 147-174; "Is there a hole in the whole?: knowledge, technology, interdependence, and the construction of international regimes" en IO, Vol. 29, verano de 1975, pp. 827-876; HOPKINS, R. y PUCHALA, D.: "Perspectives on International Relations of Food" en IO, Vol. 32, verano de 1978, pp. 581-616; KEOHANE, R. y Nye, J. (Jr.): Power and Interdependence: World Politics in Transition, Boston, 1977.

18. KRASNER, Stephen: "Structural Causes and Regime Consequences; Regimes as Intervening Variables, en KRASNER, Stephen (editor): International Regimes, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 1985, p. 1.

19. *Ibídem*, p. 2.

20. *Ibídem*.

21. DOUGHERTY y PFALTZGRAFF: *Teorías...*, p. 180.

22. *Ibídem*.

23. HASS, Ernst: "Words Can Hurt You; or Who said What to Whom about Regimes" en KRASNER, *Structural...*, p. 27.
24. KEOHANE, Robert: After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy, Princeton University Press, Princeton, 1984, p. 32
25. *Ibidem*, p. 50.
26. DOUGHERTY y PFALTZGRAFF: *Teorías...*, p. 181.
27. Ver por ejemplo el capítulo de STRANGE, Susan: "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis" en KRASNER op. cit. en nota 16., p. 337-354; KRATOCHWIL, Friederich y RUGGIE, John Gerard: "International Organization: a state of the art on an art of the state" en OI, Vol. 40, otoño de 1986, especialmente pp.763-775.
28. *Ibidem*, p. 183.
29. Esta es la teoría expuesta por Young, Oran: "International Regimes: problems of Concept Formation" en *World Politics*, Vol. XXXII, Núm. 3, abril de 1980, pp. 340-350.
30. HASS, Ernst: *On system...*, p. 30.
31. SMITH, Roger: "Explaining the non-proliferation regime: anomalies for contemporary international relations theory" en OI, Vol. 41, primavera de 1987, p. 253.
32. Acerca de esta cuestión ver JERVIS, Robert: "Cooperation Under the Security Dilemma" en *World Politics*, Número 31, enero de 1978, pp. 167-186.
33. MÜLLER, Harald: *The Internalization...*
34. *Ibidem*, p. 361.
35. *Ibidem*.
36. *Ibidem*.
37. DUFFIELD, John: "International regimes and alliance behavior: explaining NATO conventional force levels" en IO, Vol. 46, otoño de 1992, pp. 819-849.
38. NYE, Joseph: "Maintaining the Non-Proliferation Regime" en IO, Vol. 35, invierno de 1981, pp. 15-38.
39. MÜLLER, Harald: "Regimeanalyse und Sicherheitspolitik. Das Beispiel Nonproliferation" en KOHLER-KOCH, Beate (edit.): Regime in den internationalen Beziehungen, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden (Alemania), 1989, pp. 282-283.

40. SHAKER, Mohamed: "The Nonproliferation Treaty Regime: A rereading before 1995" en PILAT, Joseh y PENDLEY, Robert (Edits.): Beyond 1995. The future of the NPT Regime, Plenum Press, Nueva York y Londres, 1990, pp. 7-15.

41. KEELEY, James: "Containing the Blast: Some Problems of the Non-Proliferation Regime" en BOARDMAN, Robert y KEELEY, James (edits.): Nuclear Exports and World Politics. Policy and Regime, St. Martin's Press, Nueva York, 1983, pp. 196-197.

42. Estas son algunas de las condiciones enumeradas por Robert JERVIS para que podamos hablar de la existencia de un régimen de seguridad, en el capítulo titulado "Security Regimes" en KRASNER: *Structural Causes...*, p. 178.

43. BOE del 11 de abril de 1991.

44. Ver las respuestas a dichas peticiones en la parte de anexos de la tesis doctoral.

45. Algunas reglas de estilo referentes a la forma en la que debe de analizarse el régimen de no proliferación nuclear pueden encontrarse en BRAUCH, Hans Günter: Kernwaffen und Rüstungskontrolle. Ein interdisziplinäres Studienbuch, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1984; FISCHER, David: *Towards 1995...*; MÜLLER, Harald: *Regimenanalyse...*

46. Ver por ejemplo la obra de Hans Günter Brauch, citada en la nota anterior.

47. El libro de la Energía, Forum Atómico Español (FAE), tercera edición, Madrid, 1992, en dónde no se define el concepto "fisible" y sí en cambio "fisionable" ("núcleo susceptible de experimentar fisión"), p. 319.

48. Acerca del uso de estos dos conceptos ver la obra citada en la nota anterior, pp. 328-329.

49. CASARES, Julio: Diccionario ideológico de la lengua española, segunda edición, editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1985. Con carácter general, se ha utilizado el Diccionario de la lengua española, vigésima primera edición, Espasa-Calpe, Madrid, 1994. Para referencias concretas a conceptos relacionados con la energía nuclear, *El libro de la Energía...*

50. Para su empleo se ha utilizado como manual de referencia la guía ANAYA: Wordperfect 6.0 para DOS, primera edición, Madrid, 1994.

PRIMERA PARTE

EL REGIMEN DE

NO-PROLIFERACION NUCLEAR

CAPITULO PRIMERO

LA LUCHA POR EL CONTROL NUCLEAR:

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGIMEN DE NO-

PROLIFERACION, 1938-1968

1.1 INTRODUCCION

No es nuestra intención, ni tampoco tenemos la posibilidad, de describir aquí la evolución de las doctrinas y de las negociaciones en el campo del desarme nuclear. Esto sería un objetivo que excedería en mucho ya no sólo los objetivos de esta tesis doctoral, sino también los de su primera parte, cuya inclusión en nuestra investigación se ha hecho por los motivos ya explicados en la introducción.

En este primer capítulo nos limitaremos por ello (y nos contentaremos si así lo conseguimos) a hacer un breve análisis de los acuerdos y de las negociaciones que explican más o menos de forma directa la conclusión de un Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP), tomando como punto de partida el comienzo de la llamada era nuclear¹.

La síntesis misma de la historia del acceso al arma nuclear por parte de los Estados se podría resumir en una sola frase, tal y como señala Bertrand Goldschmidt

"el acceso al dominio de la explosión se ha desarrollado como una obra dramática en la que, delante del telón de fondo del alucinante crecimiento de los armamentos nucleares, los personajes, es decir los Estados que acceden al arma nuclear o que buscan acceder a ella, hacen los unos tras los otros su entrada en la escena"².

Podemos distinguir a grandes rasgos tres períodos en la lucha por el control del átomo: el primero, cubre la duración de la "Gran Guerra" y se caracteriza por la decisión final de

utilizar el arma nuclear en Hiroshima y Nagasaki, estando dominado por Estados Unidos; el segundo período abarca de 1945 a 1953 y está caracterizado por la entrada en escena de antigua Unión Soviética en 1949 y por el dominio del arma nuclear por Gran Bretaña en 1952; por último, y es este el período que más nos interesa, a partir de 1963, a partir de la crisis de los misiles cubanos de 1962, en el que la Unión Soviética pasa del papel "opositor" al de "hincha" de la política nuclear norteamericana¹. Este cambio de actitud hace posible el establecimiento de un progresivo control internacional de la energía nuclear con propósitos civiles y la conclusión de tratados internacionales de renuncia a la posesión de armas nucleares cuya culminación, tras largos años de negociaciones se produce con la aprobación de un Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares, o TNP, el 12 de junio de 1968 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y que constituye, al margen de las críticas que el Tratado pueda suscitar, la pieza principal del régimen de no-proliferación nuclear.

1.2 EL INICIO DE LA "ERA NUCLEAR": DEL DESCUBRIMIENTO DE LA FISION NUCLEAR AL COMIENZO DE LA DIPLOMACIA NUCLEAR INTERNACIONAL, 1938-1953

Por primera vez en la historia, el final de una guerra, que además era el conflicto más grande hasta entonces conocido, dependió de la decisión acerca de la utilización de un arma aún desconocida⁴. Al comienzo de las hostilidades, menos de cinco años antes, el principio mismo de este arma parecía surgido de la ciencia-ficción. Su fabricación se llevó a cabo dentro del más absoluto secreto, existiendo serias dudas hasta el último momento tanto en lo referente a su posible operatividad, como acerca de su eficacia. En razón de este secreto, los científicos nucleares, contrariamente a lo que era habitual, estuvieron en contacto directo con las más altas autoridades gubernamentales. Incluso, estos eran los únicos que evaluaban la evolución y el resultado esperado de sus trabajos, su retraso o avance con respecto a otros Estados, enemigos o aliados, así como la importancia política de su eventual éxito⁵.

Fue el 15 de marzo de 1945 cuando el Presidente norteamericano Franklin Roosevelt, durante una larga conversación con su Secretario de Guerra, Henry Stimson, abordó por última vez el problema de la futura arma nuclear y su posible utilización⁶.

Al regreso de la Conferencia de Yalta, después de tratar la cuestión acerca de la formación de un futuro gobierno

polaco en los términos establecidos en el Acuerdo de Teherán, Stimson expuso al Presidente el estado satisfactorio de los trabajos sobre la bomba, cuyos dos modelos diferentes debían de estar listos al comienzo del verano de 1945⁷. No obstante, la decisión de utilizar la bomba se tomó el 31 de mayo de 1945, en una reunión del Comité de Interior en la que estaban presentes además de Stimson, los científicos V. Bush, J. Conant, Karl T. Compton, los Generales Marshall y Groves los físicos nucleares Oppenheimer, Fermi, Lawrence y Compton y algunos funcionarios de alto nivel del Ministerio de Defensa norteamericano⁸.

Se iban a producir varios kilogramos de dos sustancias, a partir de los datos relativos a tan sólo algunos miligramos de cada una de ellas que habían sido obtenidos en Estados Unidos entre 1941 y 1942. Eran, por una parte, el uranio 235, contenido en siete partes por mil dentro del uranio natural y difícil de separar del otro componente abundante de la mezcla, el isótopo de uranio 238. Si los científicos no se equivocaban, debían de poder ser utilizados como explosivos con una potencia aun desconocida⁹.

Stimson trató con el Presidente la cuestión del control de esta nueva fuerza después de la guerra, teniendo en cuenta los dos Estados de opinión existentes en torno al tema: por una parte, la de los partidarios de continuar con el secreto nuclear en beneficio de un monopolio anglo-norteamericano y por otra, la de aquéllos que querían buscar una solución al problema de la propagación de este conocimiento en el seno de las Naciones Unidas¹⁰. No se tomó entonces ninguna decisión,

ni habría tiempo ya para tomarla. Roosevelt falleció cuatro semanas más tarde, el 12 de abril de 1945 y la responsabilidad sobre la utilización de la bomba recaería sobre Truman (Presidente en funciones desde hacía tres meses), a quién no se había nunca informado de la existencia del Proyecto Manhattan del que dependía la fabricación misma de la bomba nuclear norteamericana.

Tanto Sherwin como Bersntein confirman en sus respectivas obras¹¹ la tesis de Alperovitz basada en que el Presidente Truman hizo que la Conferencia de Postdam se retrasase hasta el 16 de julio con el fin de esperar los resultados de la primera explosión nuclear norteamericana realizada ese mismo día (a alrededor de las cinco de la mañana) en Alamogordo, en el desierto de Nuevo México. Antes de partir hacia Postdam, el Presidente Truman no tenía la intención de utilizar explícitamente la bomba como un instrumento en las negociaciones diplomáticas, pero la confirmación del éxito de la explosión nuclear de Alamogordo esa misma mañana, serviría para reforzar su convicción acerca de que no había necesidad de tener que hacer durante Conferencia ninguna concesión política que pudiera resultar a largo plazo peligrosa para Estados Unidos¹². La bomba, en este sentido, era el mejor instrumento diplomático con el que contaba Estados Unidos.

Sin embargo, no hay que pensar que los norteamericanos fueron los únicos en experimentar e interesarse por la fisión nuclear. El período de tiempo comprendido entre el inicio y el fin de la Segunda Guerra Mundial fueron claves a este

respecto y estuvo caracterizado por una carrea frenética por hacerse con los secretos nucleares. Es por ello por lo que merece la pena, para entender la política nuclear norteamericana hacia terceros Estados, analizar brevemente cual era el estado de la investigación nuclear en ese período en el que aun no existía monopolio nuclear.

1.2.1 La situación de 1938 a 1945¹³

El 23 de diciembre de 1938 Otto Hahn y Fritz Strassmann realizaron un experimento en el Instituto de Química Kaiser-Wilhelm de Berlín y enviaron los resultados del mismo a la redacción del periódico alemán "Die Naturwissenschaften". Los dos científicos, aunque conscientes del significado del descubrimiento de la fisión nuclear, se mostraron muy cautelosos a la hora de dar por totalmente válido el resultado del experimento¹⁴. El descubrimiento, en el que también intervino Lise Meitner, era el resultado de cinco años de competencia, pero también de cooperación científica, entre los equipos de físicos y químicos de Roma, Berlín y París.

El punto de partida de las investigaciones nucleares a nivel internacional había sido el descubrimiento de la radiactividad artificial por Frederic Joliot y su mujer, Irene Curie, en el Instituto del Radio de París en 1934, algunos meses antes de la muerte de la fundadora del laboratorio, Marie Curie.

A principios de 1939 inclusive la prensa mundial se había ocupado del tema aunque sólo fuese brevemente. Uno de sus testigos directos, Bertrand Goldschmidt afirmaba:

"Todos los avances fueron examinados, desde la central productora de electricidad, hasta la bomba, pasando por el submarino -de propulsión nuclear-. Pero la opinión pública no podía, ni mucho ni poco, juzgar la parte de ciencia-ficción que hubiera en estas predicciones que tocaban un terreno que le estaba muy por encima y cuya evolución de los trabajos iba a ser rápidamente cubierta por el secreto"¹⁵.

Quien más obsesionado estuvo por las consecuencias militares y políticas del descubrimiento fue Leo Szilard, un físico de origen húngaro y antiguo colaborador de Albert Einstein. Desde Nueva York, en febrero de 1939 este científico, refugiado en Estados Unidos por las persecuciones antisemitas alemanas, entró en contacto con científicos norteamericanos proponiéndoles cesar de común acuerdo toda publicación sobre la fisión nuclear. Este hecho, simple a primera vista, significaría el comienzo en la física nuclear de un período caracterizado por una política de secreto en los descubrimientos, así como por la negación de la transferencia de conocimientos científicos en torno al átomo¹⁶.

En una carta a Joliot-Curie, Leo Szilard escribía:

"Obviamente, si más de un neutrón es liberado, será evidentemente posible una reacción en cadena. Esto, en ciertas circunstancias, podría permitir la fabricación de bombas seguramente en extremo peligrosas, pero sobre todo entre las manos de ciertos gobiernos..."¹⁷.

Esta última afirmación representaba la definición, tal y como la conocemos hoy en día del problema de la no-proliferación nuclear. La propuesta no fue, ni quiso serlo en su momento, ni entendida, ni aceptada, pero a los pocos meses, antes del comienzo de la guerra, cada Estado comenzó de forma independiente a mantener el más absoluto secreto acerca de sus investigaciones sobre el uranio.

En el verano de 1939 Szilard redactó un borrador de carta que sometería más tarde a la aprobación de su amigo y colega Albert Einstein. El 11 de octubre de 1939, unas semanas más tarde de producirse la invasión alemana de Polonia, y gracias a la intervención de Alexander Sachs, un economista amigo directo del Presidente Roosevelt, dicha carta, firmada por Einstein, llegaba a manos del Presidente norteamericano¹⁸. La carta contenía un informe de Szilard en el que se mencionaban los trabajos franceses como los más avanzados en ese momento, y calificaba de desastrosos los posibles efectos que el arma atómica podría tener. La respuesta del Presidente, tras consultar a su asesor militar Pa Weston, fue inmediata: la creación de un Comité consultivo del uranio que estudiase urgentemente la posibilidad de construcción por parte norteamericana de una bomba atómica, lo que después pasaría a llamarse el Proyecto Manhattan¹⁹.

Cinco años y medio después, Szilard, apoyándose en una nueva carta de Einstein, trató de llegar otra vez al Presidente Roosevelt, esta vez para advertirle de las consecuencias internacionales de una eventual utilización de la bomba. El Presidente iba a morir poco después sin conocer

este nuevo memorándum de Szilard. La carta -mencionada por muy pocos investigadores- advertía al Presidente acerca de las consecuencias que tendría la bomba para el futuro de la política internacional de Estados Unidos y, muy especialmente, respecto a sus relaciones con la URSS, señalando además -y adelantándose con ello al discurso del Presidente Truman de 27 de octubre de 1945- que una vez comenzada la carrera por el control de los armamentos nucleares, que inevitablemente estallaría, "EE.UU. terminaría perdiendo su monopolio nuclear"²⁰. Entre las afirmaciones que se hacían en la carta de Leo Szilard hay que destacar:

"Si llegan a realizarse grandes avances después de esta guerra en el campo de los misiles, se puede pensar que las ciudades de los Estados Unidos serían susceptibles de ser bombardeadas por armas atómicas lanzadas a gran distancia por medio de tales misiles. La debilidad en la situación de los Estados Unidos reside en la enorme concentración de su capacidad industrial y de su población. Treinta millones de personas viven en ciudades de más de cincuenta mil habitantes".

En su conclusión Szilard explicaba el interés de un acuerdo con la URSS en los términos siguiente:

"Al discutir nuestra situación de posguerra, se puso la máxima atención en este memorándum en el papel que Rusia podrá representar en el futuro... Esto no se hizo basándose en la hipótesis que la Unión Soviética tenga intenciones agresivas, sino porque parece probable que, si pudiera lograrse un acuerdo con los rusos, sería posible extender el sistema de control a todos los Estados del mundo".

Con ello se ponía de manifiesto el deseo de Szilard de llegar a un acuerdo de no proliferación nuclear, algo que

tendrá no obstante que esperar hasta finales de la década de los sesenta (1968). Las predicciones de Szilard y las de otros muchos científicos se cumplirán: EE.UU. perderá su monopolio nuclear y, junto a la URSS, tres nuevos Estados se convertirán en potencias nucleares: Gran Bretaña, Francia y China.

1.2.1.1 El estado de la investigación nuclear fuera de EE.UU.

No podemos, como ya señalamos al comienzo de este capítulo, detenernos en la historia del acceso al arma nuclear por parte de cada uno de los citados Estados. Lo que sí haremos en cambio es analizar los pasos dados de cara al establecimiento de un sistema de control de la proliferación nuclear y todo ello, conectándolo a su vez con la evolución de los programas de investigación nuclear en esos mismos Estados.

En 1942 el físico Igor Kurchatov fue el encargado de estudiar las posibilidades de fabricar la bomba nuclear soviética pero la invasión de la URSS por el ejército alemán retrasó estos trabajos y los especialistas soviéticos fueron dispersados y asignados a otros proyectos considerados más urgentes. La actividad en los laboratorios soviéticos se retomó en 1943, después de la victoria de Stalingrado, con cincuenta trabajadores, de los cuales, veinte eran científicos nucleares, sin que las investigaciones adquiriesen una mayor dimensión hasta el mes de diciembre de

1945, cuando se logró la primera reacción en cadena en un reactor de pruebas grafito-uranio²¹.

Alemania mientras tanto había dispersado tanto sus trabajos como sus investigaciones (centradas principalmente en la construcción de generadores de energía) tras el ataque contra la Unión Soviética en 1941. Ha habido mucha literatura acerca del por qué los alemanes no siguieron adelante con su programa nuclear que le hubiera dado a Hitler la supremacía absoluta en la II Guerra Mundial. Pero en contra de lo que señalan algunos autores como "razones morales" para la no construcción de la bomba, otros defienden sin embargo que la razón principal estaba centrada más bien en la firme creencia en la insuperabilidad alemana respecto a los experimentos sobre el uranio²². En 1939, los científicos alemanes Hahn (que más tarde descubriría la fisión nuclear), Bothe, Harteck, Geiger, Stetter, Hoffmann, Mattauch, Flügge, Diebner, Bagge y el más célebre de ellos, el premio Nobel Werner Heisenberg, constituían en Berlín una sociedad del uranio cuya primera reunión se celebró el 16 de septiembre de 1939²³. Cuando se declaró la guerra, muchos de estos científicos fueron llamados por el Reich, mientras que otros, como Otto Hahn, evitaron proseguir trabajando en experimentos sobre el uranio, a los que en cualquier caso, Alemania les había dejado de prestar apoyo y atención²⁴.

También es cierto que Alemania había conseguido despistar a los aliados ya que estos últimos se dieron cuenta que los alemanes llevaban varios años de retraso respecto a los programas nucleares norteamericano o inglés (a pesar de

que Gran Bretaña no había ni siquiera logrado la primera reacción nuclear en cadena alcanzada por Estados Unidos a finales de 1942) a partir del mes de abril de 1945, cuando se produce la ocupación final del territorio alemán.

Tampoco hubo durante la guerra una colaboración entre los ingleses y los soviéticos, aunque sí intentos de ello en 1943 (a pesar de la oposición de Roosevelt), en un período caracterizado por el recelo a la hora de revelar secretos acerca del verdadero estado de los experimentos sobre el plutonio en cada uno de los Estados.

En cuanto a Francia, Estado pionero nuclearmente si tenemos en cuenta que ya en marzo de 1939 Joliot-Curie junto a dos de sus colaboradores demostraron que la ruptura del núcleo de uranio por un sólo neutrón daba lugar a la emisión de varios neutrones (lo que se conoce con el nombre de "fuego atómico" y que ya fue anticipado meses antes en la carta de Leo Szilard al Presidente Truman), la continuación con éxito de los experimentos dependía de poder contar o no con grandes cantidades de uranio para los mismos. Con este propósito Joliot se dirigió a la Sociedad Belga Unión Minera de Alto-Katanga, propietaria de las mayores reservas mundiales de uranio en esa época. Se preparó un proyecto de acuerdo entre la CNRS, poseedora de las patentes, y la Unión Minera; esta última se comprometía a proveer las cincuenta toneladas previstas para los experimentos franceses y además, participar financieramente en éstos. En caso de éxito se crearía un sindicato de estudios entre ambas partes para explotar los resultados a escala mundial²⁵. Sin embargo, este

extraño acuerdo entre un organismo estatal y una compañía privada no llegó nunca a ser firmado, probablemente, como consecuencia de la guerra.

1.2.1.2 El Acuerdo de Quebec

En 1943 el gobierno de EE.UU. decide cortar drásticamente el intercambio de información en el terreno nuclear con su principal competidor, Gran Bretaña. Hasta esta fecha, los dos aliados habían estado colaborando en el intercambio total de cualquier información referente a la investigación nuclear con fines militares. Fruto de esta colaboración, muchos científicos ingleses, como Bertrand Goldschmidt, fueron enviados a trabajar en representación del proyecto nuclear inglés a los laboratorios de Chicago, dónde se realizaban experimentos acerca del plutonio, cuya existencia y composición era considerado uno de los mayores secretos.

En 1940 y 1941 Gran Bretaña estaba a la cabeza de EE.UU. en experimentación nuclear y fue precisamente la posibilidad de que los ingleses pudiesen obtener resultados aplicables a la industria militar antes del fin de la guerra la causa que aceleró los experimentos norteamericanos sobre el plutonio, poco antes del ataque a Pearl Harbor. Como resultado de estos experimentos, a finales de 1942 los dos Estados estaban igualados en sus investigaciones. El Presidente Roosevelt, consciente de este hecho, decidió limitar el intercambio de información con Gran Bretaña y Canadá, teniendo en cuenta que

se acababa de crear un equipo de investigación anglo-canadiense con el objetivo de estudiar el uso del agua pesada en una reacción en cadena, continuando así con las investigaciones iniciadas por Francia antes de su invasión en 1940²⁶.

A principios de 1943, EE.UU. hizo llegar al Reino Unido y Canadá un memorándum en el que se especificaban las condiciones en las que debía regirse en el futuro los intercambios de información entre ellos, pero las drásticas reducciones impuestas ocasionarán la ruptura definitiva en las relaciones entre los dos aliados. Los términos del memorándum eran los siguientes:

"Dado que ni el gobierno canadiense ni el gobierno inglés están en condiciones de producir los elementos 49 y 25²⁷, se han interrumpido los intercambios por orden superior -del propio Presidente Roosevelt se quería decir-"²⁸.

Era la primera vez que los norteamericanos se introducían en el terreno de la no-proliferación nuclear, modificando su anterior política liberal en los campos de la transferencia de tecnología y en el de la extracción del plutonio y enriquecimiento de uranio 235.

Cuando John Anderson (Lord Presidente del Consejo y ministro responsable de "asuntos nucleares" desde agosto de 1941) recibió en Londres el texto del memorándum, este habló enseguida con Churchill, que acababa de partir para la Conferencia en la Cumbre de Casablanca de febrero de 1943, y le pidió que hablase del asunto con el Presidente Roosevelt.

Churchill sin embargo no habló directamente con el Presidente, sino con su ayudante personal, Harry Hopkins, quien le prometió "arreglar las cosas" a su regreso de Washington. No obstante en abril de 1943 aun no se había producido respuesta norteamericana, con lo que la irritación de Churchill iba creciendo también. En el último telegrama, fechado en ese mes, Churchill decía:

"Estoy muy inquieto al no tener noticias respecto de "Tube Alloys"; sería una grave decisión que tuviésemos que trabajar separadamente"²⁹.

En julio de 1943, y tras varios meses de encuentros para discutir el problema del uranio y el de la cooperación anglo-norteamericana en materia nuclear, que no dieron ningún fruto aparente, la situación cambió inesperadamente. Ello fue debido a un encuentro celebrado en Londres entre el Secretario de Guerra Norteamericano (Stimson), Bush (un matemático y principal responsable del programa nuclear norteamericano) y Churchill para discutir los prolegómenos de la guerra antisubmarina. El problema de la cooperación nuclear entre los dos aliados volvió a salir a la luz, así como las continuas largas que EE.UU. venía dando Gran Bretaña. Una semana más tarde, Churchill recibía en Londres a Stimson y a Bush en presencia de Anderson. Después de algunas discusiones, Churchill pediría a Anderson que redactara inmediatamente un proyecto sobre colaboración nuclear entre los dos aliados que fuese considerado "aceptable" por parte de sus interlocutores norteamericanos³⁰.

El texto fue finalmente presentado dos semanas más tarde a los Jefes de Estado durante la Conferencia-Cumbre de Quebec y desde entonces, la energía nuclear iba a estar presente en todas las reuniones-cumbres anglo-norteamericanas abriéndose una nueva etapa, la de la "diplomacia nuclear internacional".

El Acuerdo pasará a la historia con el nombre de "Acuerdo de Quebec", firmándose el 19 de agosto de 1943 por EE.UU., el Reino Unido y Canadá, como Estado observador, aunque después se asociaría al Acuerdo para su aplicación. Se puede considerar que es el primer acuerdo internacional sobre cooperación nuclear, aunque su alcance va a ser aun muy limitado. Los tres compromisos básicos a los que llegaron Estados Unidos y el Reino Unido eran los siguientes:³¹

1. Que la asociación nunca sería utilizada en contra del otro.

2. Que esta tampoco sería utilizada en contra de terceros estados sin el previo consentimiento d cualquiera de las partes.

3. Que nunca se haría comunicación alguna entre ellos sobre el Tube Alloys (nombre codificado del proyecto nuclear) sin el consentimiento de cada una de las partes.

También se acordó la creación de una "Agencia conjunta del uranio" encargada de gestionar comercialmente todas las reservas de uranio disponibles en el mundo, la "Combined Development Trust".

Este primer "tratado nuclear" iba a tener influencias en la política mundial mucho más allá del final de la II Guerra Mundial, ya que no sólo se refería a la colaboración anglo-

norteamericana en el terreno nuclear militar, sino que constituía también un principio de acuerdo de no-proliferación al dar a cada una de las partes poder de embargo sobre las transferencias de conocimientos nucleares, pudiendo ejercer cada Estado el derecho a veto sobre la comunicación de informaciones secretas a una tercera potencia. El Acuerdo contenía incluso una cláusula secreta, que no se llegó a aplicar jamás, por la cual se sometía al Presidente de los Estados Unidos el trato que se le debería de dar a la información nuclear -incluida la del Reino Unido- que pudiera tener una aplicación civil-industrial después de la guerra, y que una vez acabada ésta, el Presidente norteamericano decidiría también que parte de la información sería controlada por el Reino Unido³².

Por otra parte, y si bien la colaboración nuclear anglo-norteamericana llegó a ser muy amplia, hubo campos como el de los reactores de producción y el de las centrales de separación de plutonio, en dónde seguiría dominando la política de secreto que se prolongará hasta 1953.

Aunque los ingleses eran hasta ese momento los líderes en el campo de la investigación nuclear, y de hecho el equipo de investigación anglo-canadiense llevaba muchos años de adelanto a los americanos³³, EE.UU. seguía tratando a los ingleses como a un "pariente pobre". Este hecho se demuestra por varios motivos:

1. Por la súbita decisión norteamericana de cortar su colaboración con Gran Bretaña.

2. Por las limitaciones que EE.UU. impuso en 1944 a Gran Bretaña a la hora de renovar los intercambios en materia de ayuda nuclear técnica total.

3. Por las reticencias norteamericanas a que científicos franceses formasen parte del equipo de científicos anglo-canadiense.

4. En definitiva, por la ruptura en 1946 de la promesa que el Presidente Roosevelt hizo en 1944 al Presidente Churchill de establecimiento de una colaboración nuclear completa y efectiva al término de la guerra tanto en el campo civil como en el militar.

Todos estos hechos dieron como resultado que Gran Bretaña se replantease su relación nuclear con EE.UU. y en cierta medida, fue la causa que explica el deseo británico de ser autosuficiente en la fabricación de su propia bomba. Sin embargo, la dependencia nuclear militar británica de EE.UU. será una constante durante los años sesenta y setenta (por ejemplo, para el desarrollo de los submarinos nucleares Polaris)³⁴.

Francia también supo sacar provecho de esa nueva situación ya que, al no ser parte del Acuerdo de Quebec y haber sido además excluida de cualquier posible colaboración con el Reino Unido y Canadá, permaneció al margen de las restricciones sobre difusión de secretos nucleares decretada por EE.UU.

1.2.2 La doble estrategia nuclear de EE.UU.: El Plan Baruch y el mantenimiento del monopolio atómico norteamericano, 1945-1953

Los esfuerzos de los aliados por fabricar armas nucleares durante la II Guerra Mundial dieron sus frutos en 1945, con el lanzamiento de dos bombas nucleares sobre las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki en el mes de agosto. Las explosiones y el posterior uso militar de la energía nuclear dejaron a Estados Unidos al final de las hostilidades en una posición de monopolio nuclear, pero siendo a la vez consciente que éste monopolio no iba a poder ser mantenido indefinidamente. Por este motivo, una de las primeras tareas a afrontar al término de la II Guerra Mundial era la de diseñar una política eficaz que sirviese si no para disuadir, si por lo menos para frenar a otros Estados en su carrera por convertirse también en potencias nucleares.

En un discurso ante Congreso de EE.UU. el 27 de octubre de 1945, el Presidente Truman sentó las bases de la política norteamericana respecto a la proliferación de armas nucleares. Los cuatro puntos principales eran:³⁵

1. No hay medios de defensa adecuados contra las armas de destrucción masiva.
2. Ninguna nación o naciones pueden tener el monopolio indefinido sobre las armas nucleares.
3. Un monopolio sobre los beneficios pacíficos de la energía nuclear podría ser difícil de justificar y de hacer cumplir y,
4. Los procesos para producir materiales fisionables para uso civil o militar son similares.

1.2.2.1 La Ley McMahon y las negociaciones en las Naciones Unidas

A partir de 1945 la política norteamericana sobre energía nuclear y proliferación de armas nucleares adoptó dos formas: la legislativa y la ejecutiva. La política legislativa se inició con la introducción de un proyecto de ley en el Senado norteamericano en septiembre de 1945 por el senador McMahon, el cual señalaba la necesidad de

"...conservar y restringir el uso de la energía atómica para la defensa nacional, prohibir su explotación privada y preservar el carácter confidencial y secreto de la información concerniente al uso y aplicación del arma atómica" ³⁶.

La ley, que será aprobada el 1 de agosto de 1946 como Ley de la Energía Atómica³⁷, consagrará la política de secreto que servirá de base legislativa para la promulgación de las leyes nucleares norteamericanas de posguerra y no será enmendada hasta 1954, a través de la política "Atomos para la Paz". En definitiva, representará la isolación nuclear de EE.UU., temeroso de perder su monopolio nuclear si compartía sus conocimientos en este campo con otros Estados.

De este modo se rompía una vez más la colaboración nuclear con Gran Bretaña. Pero irá incluso más allá, al incumplir los compromisos adquiridos con Bélgica, a quién se la había prometido poder participar de forma equitativa en el uso de la energía nuclear con fines comerciales tras el fin de la guerra en reconocimiento del apoyo prestado por este

país a los Aliados, poniendo a su disposición la totalidad de la producción de uranio procedente de sus minas en el Congo para sus programas nucleares con propósitos militares³⁸.

La ley McMahon confiaba todos los asuntos relacionados con la energía nuclear a una Comisión compuesta por cinco civiles nombrados por el Presidente, previo acuerdo del Senado. Todo lo que afectaba a la energía nuclear, (incluido el mineral de uranio) recaerá dentro de las competencias de la United States Atomic Energy Commission (USAEC), como exclusivo propietario de todos los materiales fisionables y de las instalaciones nucleares dentro del territorio de EE.UU. Con la nueva ley no sólo se mantenía el secreto nuclear sino que además, aquéllos que se atreviesen a difundir conocimientos nucleares a una potencia extranjera, incluso en tiempos de paz, serían castigados con penas de muerte³⁹.

En el plano exterior, respecto a la política de isolación nuclear norteamericana, se especificaba:

"...la política de la Comisión será la de controlar la diseminación de las informaciones clasificadas de una manera favorable a la defensa y a la seguridad, y que en conformidad con esta política de la Comisión estará guiada por los siguientes principios:

"No habrá ningún intercambio de informaciones con otras naciones sobre la utilización industrial de la energía atómica antes de que el Congreso declare por una resolución conjunta que existen garantías aplicables y efectivas en contra el uso destructor de la energía atómica".

"Solamente se permitirán y estimularán las transferencias de los datos científicos de base sobre la energía atómica, de manera que se pueda desarrollar el intercambio libre de ideas y de críticas, esencial para el progreso científico"⁴⁰.

La política ejecutiva de EE.UU. siguió la vía de la negociación de acuerdos internacionales con otros Estados por el control de la energía nuclear y es en este contexto en dónde hay que enmarcar el acuerdo entre EE.UU., el Reino Unido y Canadá de noviembre de 1945 como una continuación del Acuerdo de Quebec de 1943. El 11 de noviembre de 1945, en una reunión celebrada entre el Presidente Truman, el Primer Ministro inglés Clement Attlee y su homólogo canadiense Mackenzie King, se discutió si era conveniente continuar con el monopolio nuclear anglosajón, o si de lo contrario se debía de producir una apertura al resto del mundo, lo que en aquél momento significaba básicamente la colaboración con la Unión Soviética⁴¹. La decisión se inclinó, en lo militar (como consecuencia directa de la aplicación de la Ley McMahon), hacia la primera postura, pero se admitió que se podría suministrar información para fines pacíficos siempre y cuando se garantizase que dicha información no sufriría una desviación hacia aplicaciones militares; para ello, se recomendaba la creación de una Comisión especial en el seno de Naciones Unidas encargada de estudiar los medios más eficaces capaces de eliminar por completo la utilización de la energía atómica con fines destructivos, favoreciendo su uso más extendido con objetivos industriales y humanitarios (médicos)⁴². La propuesta recibió el apoyo de la Unión Soviética en una reunión celebrada en Moscú el 15 de diciembre de 1945 entre los ministros de Asuntos Exteriores soviético, norteamericano e inglés (aunque después se

acordaría extender la invitación para la adopción de dicha propuesta a Canadá, Francia y China).

La primera sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGA) de 1945 adoptaba una Resolución a favor del control internacional de la energía nuclear y de la eliminación de las armas nucleares. La adopción de esta resolución tenía como base los resultados alcanzados por los ministros de Asuntos Exteriores en un Consejo celebrado en Moscú entre los días 16 al 26 de diciembre de 1945. Dicha resolución instaba a los Estados nucleares a que creasen una Comisión de la Energía Atómica en el seno de Naciones Unidas (UNAEC) dependiente de su Consejo de Seguridad, dando a cada miembro permanente del mismo el derecho a veto sobre las acciones a adoptar⁴³. La Comisión tendría responsabilidad en materia de establecimiento de

"...las salvaguardias efectivas (respecto a la energía nuclear) por medio de inspecciones y otras medidas a fin de proteger a los Estados miembros contra los peligros de violaciones o evasiones"⁴⁴.

Por último, el 24 de enero de 1946 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaba en Londres una resolución específica mediante la cual se creaba la UNAEC.

1.2.2.2 El Plan Baruch

La primera propuesta a favor de la creación de un sistema internacional de control de la energía nuclear se debió al Plan Baruch, presentado a las Naciones Unidas el 14 de junio de 1946. Pero anteriormente a esta iniciativa, en el mes de marzo EE.UU. había establecido un Comité presidido por Dean Acheson, subsecretario de Estado, con el fin de definir cual iba a ser la futura política norteamericana con respecto al control de la energía nuclear. Acheson recomendaba en su informe poner todas las reservas nucleares mundiales bajo exclusiva propiedad y control de una autoridad internacional que sería independiente de cualquier gobierno. Pero en la práctica, para discutir el modo en que debían de ser realizados los controles, el trabajo fue encargado a un grupo de expertos presidido por David Lilienthal, presidente de una empresa norteamericana de explotación de uranio (TVA). Uno de los principales componentes de este grupo de expertos era Robert Oppenheimer, responsable de la producción de plutonio y puesta a punto final del arma nuclear. Oppenheimer propuso la creación de una Autoridad Internacional de Desarrollo Atómico (IADA)⁴⁵, que sería responsable del control y la propiedad de todas las minas de uranio así como de las centrales de producción de materiales fisionables. Estas discusiones culminaron finalmente con la elaboración del llamado Informe-Plan Acheson-Lilienthal que serviría de base al Plan Baruch⁴⁶.

La premisa básica del Plan Acheson-Lilienthal era que los materiales fisionables eran demasiado peligrosos como para poder ser "abandonados" en manos de los gobiernos nacionales. De esta manera, todos los materiales nucleares, y también los reactores, excepto aquéllos considerados "no peligrosos" (como por ejemplo los reactores de baja potencia) debían de ser controlados por esta Autoridad Internacional. Sin embargo, la filosofía norteamericana era otra bien distinta: cuando la Autoridad comenzase a funcionar de una manera efectiva sería capaz de parar cualquier programa nuclear en marcha que tuviera como propósito el fabricar armas nucleares, destruir aquéllos que ya lo hubiesen conseguido (fundamentalmente se pensaba en la URSS) y facilitar a la vez a esta Autoridad información completa sobre las reservas de uranio mundiales y sobre la producción de energía nuclear en cualquier Estado⁴⁷.

La tarea no resultaba tan sencilla. Había que convencer a la Unión Soviética para que abandonase sus experimentos dirigidos a la fabricación de la bomba y que confiase sus secretos a la Autoridad Internacional y que en definitiva, había sido creada por y para los norteamericanos. Para llevar a cabo esta labor el Presidente Truman eligió a un hombre de gran prestigio, Bernard Baruch, que Bertrand Goldschmidt, amigo personal del mismo, definía de la siguiente manera:

"...para esta delicada negociación el Secretario de Estado eligió a un amigo personal y político de gran trayectoria, un viejo hombre de Estado, Baruch. Especie de personalidad legendaria, de 75 años de edad, eminencia gris de numerosos presidentes, economista poderosamente rico, Baruch gozaba de una

gran reputación ante los medios gubernamentales, mientras que otros como Acheson y Lillienthal no estaban absolutamente bajo su encanto y eran juzgados con severidad"⁴⁸.

Baruch añadió algunos cambios al Informe inicial Acheson-Lillienthal. Estaba preocupado por los problemas acerca del poder sancionador de la Autoridad Internacional e insistía que dicha Autoridad debía tener poder para imponer castigos o sanciones a aquéllas naciones que no cumpliesen con sus obligaciones. Además, para Baruch, ninguna Nación podría obstruir la imposición de estas sanciones, ni siquiera utilizando su derecho a veto dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁴⁹.

Una pieza clave del Plan Baruch era que este debía entrar en vigor antes de que EE.UU. destruyese su propio arsenal nuclear⁵⁰. Pero como era de esperar, la Unión Soviética se opuso al plan y presentó una propuesta alternativa que era exactamente la opuesta a la presentada por EE.UU. Las principales objeciones formuladas por la URSS fueron las siguientes:⁵¹

1. El sistema de sanciones podía ser la vía a través de la cual EE.UU. podría organizar operaciones militares en contra de la URSS.

2. La IADA podría ser en realidad un órgano anti-comunista, capitalista y pro-occidental.

3. El sistema de verificación establecido en el IADA podría ser intrusivo y una forma de espionaje.

4. EE.UU. podría no ceder su monopolio nuclear hasta que la IADA comenzase a funcionar (algo que los norteamericanos defendían de forma encubierta).

En consecuencia, la propuesta de la URSS se basó en prohibir primero la producción y el almacenamiento de las armas nucleares (lo que en definitiva quería decir el abandono del monopolio nuclear norteamericano) y, sólo después, establecer un sistema internacional de control bajo el cual los Estados parte en él podrían retener la propiedad y el control de la energía nuclear en sus respectivos territorios.

A pesar de la oposición soviética al Plan Baruch este pudo ser presentado y discutido durante algunos meses en el seno de la UNAEC, llegándose a aprobar debido al escaso peso del voto del bloque soviético, en minoría dentro de Naciones Unidas⁵². Pero Baruch, no dispuesto negociar un acuerdo que no había sido elaborado desde el principio por él mismo y que no contaba además con el consenso de todas las partes, dimitió una semana más tarde⁵³.

Sin el apoyo de la URSS, el Estado que antes podía arrebatarse el monopolio nuclear a EE.UU., el plan estaba condenado a fracasar. El voto soviético fue el único negativo en las votaciones del segundo informe de la UNAEC, presentado el 11 de septiembre de 1947. De este modo, en 1948 los políticos norteamericanos llegaron a la conclusión que no existía razón alguna para seguir negociando en el seno de la UNAEC un control internacional de la energía nuclear, principalmente porque la URSS rehusaba a participar en cualquier acuerdo internacional que significase una pérdida de soberanía en materia de control de la energía nuclear.

En el tercer informe presentado por la Comisión al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 17 de mayo de 1948, EE.UU. recomendaba la suspensión de las negociaciones en la UNAEC para alcanzar un consenso respecto al control de la energía nuclear.⁵⁴

"...(En) el campo de la energía nuclear, la mayoría de la Comisión ha sido incapaz de asegurar un acuerdo con la Unión Soviética, incluso en aquéllos elementos considerados esenciales desde el punto de vista técnico para garantizar un control efectivo (de la energía nuclear)... En consecuencia, la Comisión se ha visto obligada a reconocer que cualquier acuerdo sobre la adopción de medidas efectivas para el control de la energía nuclear depende en sí mismo de la cooperación en campos más amplios de la política...

La Comisión de la Energía Atómica, recomienda en consecuencia que hasta tanto la Asamblea General no solviente esta situación, o hasta que los promotores de la Resolución de la Asamblea General de 24 de enero de 1946 (que son los miembros permanentes de la Comisión de la Energía Atómica) encuentren, previa consulta, que existe una base legal para llegar a un acuerdo sobre el control internacional de la energía atómica, se suspendan las negociaciones en la Comisión de la Energía Atómica."

El fracaso de Plan Baruch significaba también el fracaso del primer intento internacional para controlar la proliferación nuclear antes de que ésta se produjese. Por otra parte, la confrontación entre EE.UU.-URSS respecto al control de la energía nuclear reflejaba diferencias profundas en cuanto a la manera de entender el problema: mientras que a EE.UU. le preocupaba más la cuestión de los controles, la verificación y las sanciones, los soviéticos se inclinaban más hacía los problemas de pérdida de soberanía nacional y

espionaje derivados de la aceptación de un acuerdo de esta envergadura.

En cualquier caso, Stalin quería la bomba y no un acuerdo internacional que le obligase a abandonar sus investigaciones para conseguirla y romper así el monopolio norteamericano⁵⁵. En agosto de 1949 la Unión Soviética realizaba su primera prueba nuclear y el Plan Baruch pasaba a tener un interés puramente académico; la prueba nuclear soviética, unido al fracaso del Plan Baruch, hicieron pensar a la opinión pública internacional que ya todo estaba perdido en un mundo nuclear dónde Norteamérica acababa de perder su monopolio y las negociaciones con otros Estados para evitar que adquiriesen capacidad nuclear eran inútiles. En 1952, Gran Bretaña accedía también al restringido "Club de Estados nucleares". En enero de este mismo año, unos meses antes de la explosión británica, la UNAEC desaparecía.

Pero incluso, como señalamos, antes de que el Plan Baruch fracasase EE.UU. ya había decidido poner fin a su colaboración nuclear con los países aliados a través de la Ley McMahon de 1946. Además, de 1947 a 1952 EE.UU. se había asegurado de que determinados Estados, considerados al término de la guerra como "peligrosos", no tuviesen acceso al arma nuclear, y ello se hizo dentro de la esfera diplomática, a través de acuerdos y tratados discriminatorios de no proliferación nuclear con los aliados. Así, en febrero de 1947 los Estados vencedores firmaron tratados de paz con cinco Estados derrotados: Bulgaria, Finlandia, Italia, Hungría y Rumanía. Cada uno de estos tratados de paz incluía

un artículo⁵⁶ que establecía la "prohibición del Estado en cuestión de poseer, fabricar o hacer explotar cualquier tipo de arma nuclear"⁵⁷. La misma cláusula fue incluida en el tratado de paz firmado con Austria en 1955. El mismo año, la República Federal Alemana tuvo que suscribir una cláusula similar a cambio de su entrada en la OTAN; la renuncia se hizo a través de una carta del Canciller Alemán Adenauer que se utilizó como anexo al Tratado de la Unión Europea Occidental (UEO). En dicha carta, Adenauer señalaba que la República Federal Alemana utilizaría la energía nuclear exclusivamente con fines pacíficos, quedando totalmente prohibida la producción de materiales fisiónables como el plutonio y el uranio enriquecidos a un nivel de alrededor del 2,1%⁵⁸. En este mismo contexto hay que interpretar la renuncia constitucional japonesa de 1946 y su Ley de Energía Atómica que incluían cláusula de renuncia expresa a cualquier adquisición de armas nucleares.

Las presiones para modificar la Ley de Energía Atómica de 1946 provinieron de dentro del propio EE.UU. y como resultado del deseo norteamericano de poder facilitar información sobre la fabricación de armamento nuclear a algunos aliados y beneficiarse así mutuamente de los experimentos que estaban realizando otros Estados en el campo de la producción de plutonio (para poder hacer frente a las demandas del complejo nuclear norteamericano), así como en el del desarrollo de elementos combustibles aplicados a la propulsión nuclear⁵⁹. Como consecuencia de estas presiones, en 1951 se produjo una enmienda a la Ley que permitió la

firma de algunos acuerdos de cooperación nuclear de extensión limitada.

1.3 LOS PRIMEROS INTENTOS INTERNACIONALES DE CONTROL DE LA PROLIFERACIÓN NUCLEAR: ¿ENERGÍA NUCLEAR CON FINES PACÍFICOS O MILITARES?, 1953-1958

Durante el período que siguió al fracaso del Plan Baruch, la Unión Soviética primero, en 1949, y Gran Bretaña después, en 1952, habían conseguido con éxito realizar una prueba nuclear, mientras que otros Estados, como Bélgica, Canadá, Francia e Italia (en contra de la disposición específica al respecto introducida en su Tratado de Paz) discutían en sus cámaras legislativas programas nucleares nacionales. Estos hechos demostraron en definitiva la escasa eficacia de la política de secreto y de negación de transferencia de conocimientos nucleares establecida en 1946 por EE.UU. a través de la Ley McMahon con el fin de evitar la proliferación de armamentos nucleares antes de que esta se produjese. También revelaba el creciente interés que suscitaba fuera de EE.UU. el desarrollo de las posibilidades comerciales de esta nueva tecnología y que no podía ser suficientemente explotada por los propios norteamericanos hasta que no se produjese un cambio de su legislación. Al mismo tiempo, en EE.UU. se destacaba que la energía nuclear representaba la "alta tecnología" y por este motivo existía

una especie de "temor" ante el hecho que cualquier otro Estado se pudiese adelantar en el desarrollo de los usos comerciales de la nueva fuente de energía obteniendo con ello importantes beneficios económicos.⁶⁰ En concreto, EE.UU. sentía preocupación ante la posibilidad (no muy alejada) que los británicos se anticipasen en el mercado nuclear con los reactores de gas-refrigerado. Todos estos hechos llevaron a EE.UU. (tras fuertes presiones de sectores relacionados con su industria nuclear) a reformar en 1954 su legislación nuclear.

1.3.1 La aplicación pacífica del átomo: la iniciativa del Presidente Eisenhower de 1953

En enero de 1953 un grupo de expertos del Departamento de Estado de EE.UU., a la cabeza de los cuales se encontraba Robert Oppenheimer (quién años más tarde sería acusado de espionaje nuclear a favor de la URSS a pesar de que en 1963 el Presidente Kennedy acordase el reconociendo de su labor investigadora concediéndole el premio Fermi), informó al Presidente norteamericano que la URSS, tarde o temprano tendría capacidad para lanzar un ataque nuclear por sorpresa sobre EE.UU. con poder suficiente para destruir la mayoría de las ciudades industriales y centros militares norteamericanos. El grupo de expertos terminaba recomendando al Presidente el inicio de conversaciones con la URSS para limitar el arsenal nuclear de ambas potencias y que los resultados de dichas conversaciones debían de darse a conocer

públicamente. El objetivo era claro: "sólo si la gente entiende los peligros a los que debemos de hacer frente, se decía, habrá un apoyo popular a los esfuerzos de los EE.UU. por poner fin a la carrera de armamentos nucleares"⁶¹. Sin embargo, la "Operación Candor", nombre con el que se denominó a la propuesta, no pasó de unos cuantos borradores que fueron enviados al Presidente.

En el verano de ese mismo año se confirmaron los temores de Oppenheimer. Se conoció que el 12 de agosto la URSS había hecho estallar un precursor de la fusión termonuclear, en definitiva de la bomba de hidrógeno o bomba H, adelantándose en muchos años a las predicciones de los científicos norteamericanos. Este hecho causó una fuerte impresión en la Casa Blanca y el Presidente Eisenhower, que había sucedido a Truman a finales de 1952, decidió seguir las recomendaciones que meses antes le había hecho Oppenheimer y decir a la opinión pública norteamericana cual era la situación y lo que significaba para la defensa de EE.UU. ese hecho⁶².

Fue en la segunda mitad de 1953 cuando el Presidente Eisenhower se puso a trabajar en un discurso que pudiese explicar a los estadounidenses cual era la situación y que alternativas ofrecía EE.UU., tomando como borrador la propuesta esbozada en la "Operación Candor". A mediados del mes de julio de ese año el Comité Conjunto de la Energía Atómica del Congreso de EE.UU. llegaba a un acuerdo que posibilitaba la introducción de una enmienda en la legislación nuclear norteamericana que permitía la construcción por parte de empresas este país de reactores

nucleares, reservándose la propiedad sobre los mismos y contemplando la exportación de reactores de investigación, incluido su combustible. La aprobación de la enmienda respaldaba los acuerdos que acababa de negociar EE.UU. con Bélgica, con Gran Bretaña y con Canadá⁶³.

El cambio de la propuesta inicial, contenida en la "Operación Candor", en una propuesta de cooperación con otros Estados en materia de uso pacífico de la energía nuclear, es decir en la propuesta final "Atomos para la Paz" ("Atoms for Peace", según su nombre original en inglés) se produjo el 10 de septiembre de 1953, cuando Eisenhower propuso a Lewis Strauss (presidente de la Comisión de la Energía Atómica del Congreso) y C. D. Jackson que las potencias nucleares podrían comenzar a cooperar firmando acuerdos sobre materiales fisionables para fines pacíficos. La propuesta de Eisenhower, aunque causó cierta sorpresa en EE.UU., fue bien recibida porque se pensaba que si parte de las reservas mundiales de materiales fisionables eran destinadas para uso pacífico, esto reduciría también indirectamente las disponibles para fabricar armas nucleares⁶⁴. Las discusiones sobre la conveniencia o no del proyecto se prorrogaron durante varios meses, sobre todo porque Strauss no veía clara la separación entre usos civiles y militares de la energía nuclear. Finalmente, el borrador vio la luz en forma de discurso el 8 de diciembre de 1953 con el nombre "Atomos para la Paz".

Ese mismo día, a su regreso de la Conferencia de las Bermudas, el Presidente se dirigió solemnemente a la Asamblea

General de Naciones Unidas para exponer su propuesta.⁶⁵ El objetivo principal era la creación de un Organismo Internacional de la Energía Atómica (lo que después sería el OIEA). Este Organismo recibiría, si bien ya no como exclusivo propietario, las reservas de uranio natural y de materiales fisionables de todos los Estados miembros, teniendo responsabilidad sobre su almacenamiento y protección. Quedaba claro que cualquier Estado que solicitase asistencia técnica al Organismo debería de prometer que los materiales suministrados no se utilizarían con fines militares y para asegurarse de ello, se establecería un procedimiento especial de inspecciones por parte del Organismo⁶⁶.

Los objetivos de la propuesta eran los siguientes:⁶⁷

1. Asegurar el desarrollo de la investigación mundial dentro del más absoluto uso pacífico de los materiales fisionables;

2. promover la idea que la proliferación nuclear podía ser controlada mejor a través de una cooperación internacional, siempre positiva, basada en el uso pacífico de la energía nuclear dentro de un sistema internacional de salvaguardias;

3. reducir el potencial poder destructivo de los arsenales nucleares mundiales;

4. demostrar que las grandes superpotencias estaban más interesadas en las aspiraciones de la Humanidad que en la construcción de artefactos para la guerra y,

5. abrir un nuevo canal de discusiones sobre este aspecto e iniciar un acercamiento para la resolución de los problemas entre las dos superpotencias.

1.3.2 De las propuestas a los programas: el impacto de la iniciativa "Atomos para la Paz"

El discurso "Atomos para la Paz" ha sido considerado por muchos analistas como uno de los hechos más significativos de la posguerra. Las ideas de Eisenhower, pese a ser rechazadas inicialmente por la URSS, entusiasmaron a muchos Estados. Permitió también el inicio de las negociaciones que desembocaron en la creación del Organismo Internacional de la Energía Atómica -y la aplicación de su sistema de salvaguardias internacionales- con sede en Viena y que quedó formalmente establecido el 29 de julio de 1957.

Pero la iniciativa "Atomos para la Paz" no era básicamente un instrumento de no-proliferación nuclear, como más tarde veremos, y no sirvió por ello para persuadir a los Estados con programas nucleares para que abandonasen las aplicaciones militares del átomo. Algunos analistas han criticado a la propuesta que dado que los resultados esperados con respecto al control de armamentos nucleares eran más bien modestos, los alcanzados lo fueron también. La propuesta se alejó del objetivo final de establecimiento de un desarme general y completo, al que el Departamento de Defensa Norteamericano pretendía llegar como objetivo último.

En cambio, "Atomos para la Paz" pretendía solventar algunos problemas parciales, incluida la posibilidad de un ataque por sorpresa contra el territorio de EE.UU. por parte de la URSS e iniciar un proceso para discutir el futuro de las pruebas nucleares. Además, en un principio, la propuesta

de Eisenhower se centró en el control de los arsenales nucleares en manos de las potencias ya nucleares, es decir, en la proliferación nuclear vertical, sin incluir un sistema de inspecciones que incluyese también los futuros Estados nucleares (proliferación nuclear horizontal), algo que no obstante se conseguiría indirectamente gracias a la creación del Organismo Internacional de la Energía Atómica y mediante su sistema de inspecciones⁶⁸.

Veinte años más tarde EE.UU. criticará la propuesta por considerar que permitió en exceso, levantando el secreto nuclear, la dispersión de la tecnología nuclear en campos peligrosos desde el punto de vista de la producción de explosivos nucleares. Pero también sirvió de base para la adopción de un sistema de controles internacionales que quince años más tarde, con el OIEA como órgano inspector, tendría su justificación en la firma de un Tratado de no-proliferación de armas nucleares (TNP).

1.3.2.1 La nueva legislación nuclear norteamericana, 1954-58

En febrero de 1954 Eisenhower propuso al Congreso de EE.UU. la enmienda de la Ley de la Energía Atómica de 1946 para poder cumplir así la recién inaugurada política basada en la iniciativa "Átomos para la Paz". Se presentaron un total de sesenta enmiendas a la Ley divididas en dos grandes grupos. El primer grupo se refería a aspectos de política internacional y de seguridad, mientras que el segundo se refería a cuestiones estrictamente de política interior. Los

objetivos de dichas enmiendas eran el poder volver a cooperar con los aliados en materia de usos civiles de la energía nuclear, mejorar los mecanismos de control y diseminación de la información referente a la energía nuclear y posibilitar la participación extranjera en proyectos relacionados con la aplicación pacífica del átomo en EE.UU.⁶⁹.

La nueva Ley, tras ser aprobadas las enmiendas introducidas, entró en vigor el 30 de agosto de 1954. La Ley de la Energía Atómica de 1954 (Atomic Energy Act) posibilitaba de nuevo la cooperación nuclear internacional y facilitaba de este modo el cumplimiento de los objetivos enumerados en el discurso del Presidente Eisenhower de 1953, pero eso sí, bajo el control de las salvaguardias del OIEA. Se incluía además una disposición que autorizaba al Comité de la Energía Atómica de EE.UU.⁷⁰ a negociar con otros Estados acuerdos bilaterales en el campo del uso pacífico de la energía nuclear sin necesitar el consentimiento previo del Senado norteamericano. Estos acuerdos permitían a EE.UU. poder facilitar asistencia técnica nuclear a los Aliados mediante la firma acuerdos bilaterales de salvaguardias o más tarde, a través de la aplicación directa de las salvaguardias del OIEA y del EURATOM⁷¹. La Ley señalaba entre otras cosas lo siguiente:

"Un Acuerdo de Cooperación debe de incluir los términos, las condiciones, la duración, la naturaleza y la extensión de la cooperación por parte de la Nación cooperante; que se mantengan las salvaguardias de seguridad y los standards definidos en el acuerdo; que ningún material transferido bajo

el acuerdo será utilizado para fabricar armas nucleares, para investigación y desarrollo, o para cualquier otro propósito militar..."⁷².

En 1958 la Ley de 1954 fue de nuevo modificada con el fin de permitir la firma con los países aliados de nuevos acuerdos de cooperación en los campos científico, tecnológico y militar. La base de todas estas enmiendas era posibilitar a los miembros de la OTAN la utilización de armamento nuclear norteamericano en tiempos de guerra y poder facilitar asistencia técnica nuclear a aquéllos Estados que ya tenían un status nuclear en ese momento. La misma ley concedía a los aliados nucleares tener acceso a:⁷³

- a. Los componentes no-nucleares de las armas.
- b. Los materiales nucleares fisionables susceptibles de ser desarrollados o empleados en las armas nucleares.
- c. Información relevante relativa a las armas nucleares.
- d. Otros equipos nucleares, como por ejemplo los reactores.

Todas estas disposiciones estaban encaminadas a evitar que los Estados considerados "no amigos" pudiesen tener acceso al armamento nuclear a la vez, las transferencias, tanto de información como de materiales para la fabricación de armamento nuclear, se veían restringidas exclusivamente a aquéllos Estados que "hubiesen logrado ya progresos sustanciales en la fabricación de armas nucleares". Estos acuerdos, continuaba la Ley "no constituyen un riesgo irrazonable para la defensa y seguridad comunes". Sin

embargo, este criterio se le aplicó exclusivamente a un Estado: Gran Bretaña.

Desde 1956 el Gobierno de EE.UU, con ocasión de la firma de los primeros acuerdos de cooperación nuclear con los países aliados, decidió exigir a los "estados asistidos" la aceptación de una cláusula que daba a los inspectores norteamericanos, o eventualmente de otras nacionalidades, el derecho de acceso a los materiales e instalaciones contenidos en el acuerdo con el único objetivo de "verificar el respeto del compromiso de estos Estados de no utilizar la ayuda recibida con propósitos militares"⁷⁴. Por otra parte, una de las diferencias que presentaba la nueva legislación con respecto a la Ley McMahon -enmendada- era que ni en los acuerdos de cooperación, ni en la Ley se pedía al Estado beneficiario de la ayuda norteamericana que renunciase a su programa nuclear militar. El programa nuclear estaba permitido si se desarrollaba con materiales o en instalaciones totalmente ajenas a EE.UU.

No obstante, la nueva política perseguía que los Estados con programas nucleares en desarrollo destinasen una cantidad cada vez mayor de sus reservas y esfuerzos al uso pacífico de la energía nuclear y poder someter de este modo dichos programas al sistema de inspecciones diseñado por EE.UU. Por lo tanto, la nueva legislación era el principio si no de una política de no-proliferación (ya que este concepto no aparece hasta 1965), sí el de una política de no diseminación del arma nuclear, restringiendo su utilización y estableciendo

una reducción de la investigación nuclear en el campo militar a favor del uso pacífico de la energía nuclear.

1.3.2.2 La I "Conferencia de Ginebra" y la creación del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA)

La plasmación de la nueva política nuclear norteamericana en la esfera internacional se hizo a través de la apertura de toda una serie de negociaciones multilaterales que desembocarían en la creación de organismos internacionales especializados en el tema nuclear. De lo que se trataba en definitiva era de institucionalizar el concepto de control internacional de la energía nuclear. En mayo 1954 EE.UU. convocó una conferencia con vistas a discutir con los "estados interesados" -países nucleares avanzados y suministradores de uranio-, la creación de un Organismo Internacional de la Energía Atómica. En la primavera de 1954 el tema se discutió en el seno de la IX Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, la cual elaboró una propuesta relativa a la celebración de una conferencia internacional de carácter científico. La Conferencia se debería de encargar -según los términos de la propuesta- del estudio de las aplicaciones pacíficas de la energía atómica y se reuniría en Ginebra no mas tarde del mes de agosto de 1955. También se decidió la formación de un "Comité Científico de Asesoramiento" (SAC) encargado de informar al Secretario General de la ONU acerca de los temas a tratar durante la Conferencia⁷⁵.

Las negociaciones del grupo de las ocho naciones⁷⁶ comenzaron en el mes de diciembre y el primer borrador de acuerdo se alcanzó en mayo de 1955. El 22 de agosto el borrador fue sometido de forma confidencial a los ochenta y cuatro miembros de Naciones Unidas, incluidos aquéllos que formaban parte de organismos especializados, a los cuales de les pidió que realizasen los comentarios oportunos al proyecto.

La I Conferencia Internacional de Ginebra sobre los "usos pacíficos de la energía atómica" se celebró entre el 8 y el 20 de agosto de 1955 en un clima de gran euforia. Asistieron más de 2000 científicos de todo el mundo que tomaron nota de las discusiones entre EE.UU., Gran Bretaña y Francia y fueron testigos de la demolición del secreto nuclear al que la posguerra condenó la tecnología nuclear⁷⁷. Estuvieron presentes 1428 congresistas, representando a 73 Estados y 9 organismos internacionales. Era la primera vez en la historia que se debatían, a nivel mundial, temas que hasta entonces se habían conservado bajo el más celoso secreto. El ambiente al término de la Conferencia era de un extraordinario optimismo, quizás excesivo. La impresión general fue que los resultados industriales prácticos derivados de la aplicación de la energía nuclear estaban al alcance de la mano. En vista de los resultados favorables de esta I Conferencia se acordó que cada cuatro años se celebrase otra semejante a ella⁷⁸.

También la X Sesión de la Asamblea General de la ONU - dominada por la euforia de la I Conferencia de Ginebra-

acordó dentro de su Primer Comité la celebración de otra Conferencia en septiembre de 1956 con vistas a la preparación del Estatuto del futuro Organismo Internacional de la Energía Atómica, OIEA⁷⁹. La conferencia recibiría el nombre de Conferencia de los doce Estados-potencias⁸⁰ e incluía el grupo inicial de ocho naciones junto a la Unión Soviética, Checoslovaquia, Brasil y la India. El borrador de Estatuto alcanzado por los doce Estados, algo diferente al discutido en 1955 (incrementó el número de Estados representados en la Junta de Gobernadores del OIEA, por ejemplo)⁸¹ fue presentado a todos los miembros de la ONU y de sus organismos especializados, siendo el documento que serviría de base a la conferencia internacional celebrada en septiembre de 1956 y a la que asistieron 82 Estados y siete organismos especializados.

El OIEA entró en funcionamiento (tal y como se señala en su Estatuto, después de que este fuera "ratificado por 80 Naciones, de las cuales tres debían ser Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia o Canadá) el 29 de julio de 1957. La primera Conferencia General se celebró en su sede de Viena el 10 de octubre de ese mismo año.

La creación del OIEA, como más adelante veremos, venía a cumplir uno de los deseos enunciados cuatro años antes por el Presidente Eisenhower en su discurso "Atomos para la Paz" y era el primer Organismo consagrado exclusivamente -aunque después se diversifique más- a verificar el uso final de la energía nuclear en los Estados miembros.

1.3.3 Los orígenes de la Comunidad Europea de la Energía

Atómica (EURATOM)⁸² y la lucha nuclear comercial entre Europa y EE.UU.

Durante el período de posguerra las relaciones EE.UU.-URSS dominaron la agenda internacional. Sin embargo, a mediados de la década de los cincuenta, el debate sobre la creación de una Comunidad Europea iba ganando importancia, especialmente en lo referente a la creación de una Comunidad Europea de la Energía Atómica: el EURATOM. En 1954 Europa Occidental acababa de atravesar por el difícil "experimento" de la creación de una Comunidad Europea de la Defensa y con éste, la oportunidad de avanzar en el también difícil terreno de una temprana integración europea⁸³. Aunque se acababa de crear una Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), promovida por el Plan Schuman en 1950, se esperaba que la energía nuclear podía ser el catalizador que posibilitase una mayor integración europea y con este propósito se iniciaron conversaciones con vistas a coordinar las políticas energético-nucleares en desarrollo de los Estados de Europa occidental. Todas estas negociaciones pasarían posteriormente a integrarse en las discusiones para la creación de una Comunidad Europea o Mercado Común.

En 1957 la industria de exportación nuclear norteamericana recibió una noticia entusiasta basada en el llamado "Informe de los tres hombres sabios" ("Three Wise Men Report") del EURATOM, que era partidario de una introducción rápida y a gran escala de la energía nuclear en

Europa. Por otra parte, el Informe defendía que la energía nuclear era la única solución al problema de la "peligrosa y progresiva" dependencia europea del petróleo procedente de Oriente Medio, lo que en definitiva significaba el apoyo norteamericano al Tratado del EURATOM.

Aunque en Europa ya existía la tecnología nuclear británica, el informe resaltaba las ventajas que tenía para EE.UU. la penetración nuclear tecnológica en Europa vía EURATOM, aconsejando la compra de reactores norteamericanos que abaratarían considerablemente el precio de la energía eléctrica en Europa, por entonces, un 50% más cara que en EE.UU. Estas afirmaciones representaban no obstante un jarro de agua fría para la industria nuclear francesa que tenía sus propios proyectos de construcción de centrales de enriquecimiento de uranio y que, de haberse llevado a cabo, hubiera dado a su industria la independencia definitiva de EE.UU.⁸⁴.

El Tratado del EURATOM entró en vigor el 10 de enero de 1958 y ese mismo año fue negociado un acuerdo de cooperación con EE.UU. a través del cual se ofrecía a los futuros importadores europeos de tecnología nuclear norteamericana importantes ventajas políticas y económicas. Se creaba un fondo de 100 millones de dólares para ayudar a las compañías norteamericanas que hiciesen negocios con Europa y que tuviesen "dificultades económicas".

El mayor éxito de esta nueva política norteamericana se consiguió tras los acuerdos alcanzados con Italia y con el consorcio formado por Francia y Bélgica. En 1962 EE.UU.

exportó a Alemania Federal su primer reactor nuclear y poco después, en 1963, se conseguía vender a la India (por un importe casi simbólico)⁸⁵ otro reactor, en dura competencia con Francia.

En los años siguientes la lucha entre europeos (principalmente Francia) y EE.UU. por hacerse con el liderazgo del mercado nuclear mundial va a ser muy dura. Además, se partía de dos concepciones distintas, la francesa, basada en sus reactores de gas-refrigerado con uranio natural (no sujetos por lo tanto al control de las salvaguardias) y la norteamericana, con reactores de agua ligera sujetos a salvaguardias. La venta del reactor a la India era especialmente significativa ya que se trataba de la primera exportación que se realizaba a un Estado del Tercer Mundo -si exceptuamos la realizada por Canadá a este mismo país en 1955 y que fue abiertamente admitida-, de entrada hostil a la aplicación de las salvaguardias (al igual que Francia) y por este motivo, el hecho que la India se decidiese por el reactor norteamericano aceptando la aplicación de las mismas tuvo una buena acogida internacional.

EE.UU se hizo pronto con el liderazgo nuclear mundial bajo el acuerdo EE.UU.-EURATOM. Los "Europeos", por su parte intentaban establecer acuerdos de cooperación entre ellos mismos, como el acuerdo trilateral entre Francia, Alemania e Italia de 1956 a 1958⁸⁶.

Pero la carrera por el liderazgo del mercado nuclear iba a traer también consigo los primeros problemas de proliferación. En 1956 Francia acordó con Israel la venta del

reactor de Dimona incluida la tecnología para el reprocesamiento del plutonio, lo que en definitiva significaba suministrar a Israel el conocimiento suficiente para poder construir su propio arsenal nuclear⁸⁷. Francia ayudará posteriormente también a la India a construir su primera planta experimental de reprocesamiento de plutonio en el centro de investigación nuclear de Trombay⁸⁸. Más tarde, en 1958, Gran Bretaña realizará también las primeras ventas de dos centrales nucleares, primero a Italia y después a Japón, bajo salvaguardias del OIEA.

De 1956 a 1959 EE.UU. consiguió su mayor número de contratos nucleares, alrededor de cuarenta, para vender reactores de investigación. Estos reactores tenían la ventaja que resultaban más baratos que el uranio natural de los propios Estados compradores, oscilando entre 500.000 \$ y 1.000.000 \$, de los cuales EE.UU. obtenía un beneficio neto de alrededor de 350.000 \$ por reactor. Además, no existía peligro de proliferación ya que los reactores eran de una potencia muy pequeña, absolutamente inútiles en cuanto a su posible utilización militar y fáciles de someter a salvaguardias⁸⁹. La industria nuclear norteamericana obtuvo de esta manera un liderazgo mundial indiscutible, como resultado de la aplicación del sistema de salvaguardias promovido por "Atomos para la Paz". La venta de EE.UU. del reactor de Tarapur a la India y la aceptación final de las salvaguardias por parte de un Estado que se había opuesto fuertemente a las mismas, la URSS⁹⁰, dio un fuerte apoyo al concepto de institucionalización del sistema de salvaguardias

promovido por el Presidente Eisenhower. Esto posibilitó la apertura de un pacto internacional más generalizado con la negociación y posterior firma del TNP en 1968.

Volviendo por unos instantes a la finalidad del EURATOM hay que señalar que este se creó para coordinar los avances en materia de política energetico-nuclear en la Comunidad Europea y establecer a la vez un sistema regional de salvaguardias, distinto al del OIEA, que operaría exclusivamente dentro del territorio de la Comunidad. El fundamento legal del EURATOM era parecido al del Plan Baruch, en el cual la Comunidad, "en teoría", era propietaria dentro de sus límites territoriales de todos los materiales fisionables que fuesen declarados con una finalidad exclusivamente pacífica.

El propósito del sistema regional de salvaguardias era el de "no desviar materiales nucleares para otros propósitos distintos de aquéllos para los que fueron concebidos en un principio -sólo usos pacíficos-". Uno de los efectos que tuvo el EURATOM sobre sus Estados miembros, que entonces no eran considerados Estados avanzados nuclearmente, fue que como en el caso de Italia o en el de la República Federal Alemana, no tuvieron que desarrollar ningún sistema de control ni de contabilidad de los materiales nucleares en sus respectivos territorios, sino que el EURATOM se encargó de ello. El EURATOM por consiguiente se consolidó en poco tiempo como un sistema de autocontrol por parte de los miembros de la Comunidad Europea, pero sin renunciar por ello al sistema general de salvaguardias del OIEA, el cual se aplicaría de

forma complementaria al del EURATOM, como más adelante veremos.

1.4 LAS PRIMERAS PROPUESTAS DE CONTROL DE LA PROLIFERACIÓN: DE LOS ENFRENTAMIENTOS A LAS RENUNCIAS, 1958-1963

A partir de 1958 las iniciativas internacionales de control de la proliferación nuclear y especialmente, las de uso pacífico de la energía nuclear se van a empezar a multiplicar. Ello va a ser posible a través de la celebración de una serie de conferencias internacionales que tendrán una incidencia positiva en la formulación de lo que diez años más tarde constituiría el primer acuerdo internacional multilateral de control de la proliferación nuclear, el TNP.

Las negociaciones para controlar la proliferación nuclear van a traer también consigo las primeras renuncias de las potencias nucleares al uso de ese tipo de armamento, bien mediante el establecimiento de limitaciones en el número de pruebas nucleares y la negociación de moratorias (cuyo resultado final será la firma del Tratado de Moscú), o bien mediante la negociación de tratados regionales de creación de zonas libres de armas nucleares (como el Tratado de Rarotonga o el de Tlatelolco).

1.4.1 La II "Conferencia de Ginebra"

Entre el 1 y el 13 de septiembre de 1958, como continuidad de la I Conferencia de Ginebra de 1955, tuvo lugar la "II Conferencia Internacional sobre los Usos Pacíficos de la Energía Atómica". A esta Conferencia asistieron alrededor de 4.000 representantes de todos los Estados y, frente al optimismo excesivo de la I Conferencia, la II se cerró en un tono más bien frío. Aunque la evolución seguida por la tecnología nuclear había cumplido en los aspectos técnicos las predicciones hechas acerca de ella, los resultados económicos no habían sido tan brillantes. La competitividad con la energía térmica clásica no había llegado a alcanzarse porque las investigaciones sobre el ciclo térmico de los reactores nucleares habían dado resultados aplicables a las centrales clásicas. Con ello se habían obtenido ventajas para todo tipo de centrales térmicas y no de forma específica para las nucleares⁹¹.

A pesar de todo, la II Conferencia representó un éxito desde el punto de vista científico y político. Ello fue debido a que los científicos soviéticos consintieron por primera vez difundir información sobre su programa nuclear; de este modo fueron desclasificados datos técnicos relevantes sobre todas las etapas del llamado ciclo combustible nuclear (excepto aquélla que se refería al enriquecimiento del uranio, que aun hoy en día sigue siendo el último refugio de aquélla política de secreto).

A la II Conferencia le sucedieron aun dos más; la III, celebrada del 31 de agosto al 9 de septiembre de 1964 y la IV, celebrada entre los días 6 y 16 de septiembre de 1971, dónde se decidió que en vista del grado de desarrollo que había alcanzado la energía nuclear (con cinco potencias nucleares ya consolidadas) era superfluo que la ONU siguiese organizando nuevas conferencias sobre este tema.

1.4.2 El establecimiento de las moratorias nucleares

En octubre de 1958 tendrá lugar otro hecho decisivo: la entrada en vigor de la primera moratoria para las pruebas nucleares entre EE.UU. y la URSS. Esta iniciativa representaba también la primera manifestación en favor de la no-proliferación nuclear, aunque la razón oficial argumentada para la adopción de este acuerdo bilateral fue el miedo a la lluvia radiactiva, es decir, la caída sobre la superficie terrestre de partículas radiactivas procedentes de las pruebas nucleares.

Con esta medida se intentaba además persuadir a Francia para que no realizase ninguna prueba nuclear e impedir así que este Estado pudiese llegar a convertirse en la cuarta potencia nuclear mundial. En este sentido, un año más tarde, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptaba una Resolución en la que se pedía a Francia que no realizase una prueba nuclear en el Sahara. Francia respondió entonces que en ausencia de un acuerdo general sobre desarme nuclear aplicable a todos los Estados intentaría seguir adelante con

su programa nuclear, aunque ello significase tenerse que equipar nuclearmente por sí misma. Además, para Francia la cuestión nuclear era un tema que consideraba debía de concernir exclusivamente al propio Estado y por lo tanto, no debía de ser objeto de debate en ningún foro internacional⁹². Este argumento le sirvió de base al país cuando finalmente Francia realizó su primera prueba nuclear en febrero de 1960. Cinco meses más tarde, el gobierno de De Gaulle propuso a través de una ley la creación de una fuerza de disuasión nuclear compuesta tanto por armas nucleares, como por sus vehículos de transporte (aviones supersónicos, misiles balísticos y submarinos nucleares).

1.4.2.1 El proceso negociador

La negociación de la moratoria nuclear de 1958 fue precedida por dos hechos significativos. En octubre de 1957 el ministro de Relaciones Exteriores polaco, Adam Rapacki, había lanzado en la tribuna de la Asamblea de Naciones Unidas una idea acerca de la creación de una zona "desnuclearizada" en Europa Central dentro de la cual estuviese prohibido el almacenamiento de armas nucleares. La zona comprendería los territorios de ambas Alemanias, Polonia y Checoslovaquia. El plan quedó ultimado cuando en el mes de diciembre EE.UU. anunció su intención de suministrar armas nucleares tácticas a la fuerza nuclear de la OTAN. La URSS, por descontado, en total desacuerdo con la "encerrona de los occidentales", pidió la evacuación de las bases militares periféricas y dio

su apoyo al Plan Rapacki, que finalmente fue rechazado por los países occidentales⁹³.

El otro hecho significativo, que tuvo una mayor incidencia en el acuerdo final para el establecimiento de una moratoria nuclear, fue la conferencia científico-técnica que celebraron en el verano de 1958 expertos de EE.UU., Gran Bretaña, Canadá y Francia, por una parte, y de la URSS, Polonia, Rumania y Checoslovaquia, por otra, encargándose de estudiar los medios de detención a distancia de las explosiones nucleares. La Conferencia desembocó en agosto de 1958 en la definición de un sistema mundial de detención que detectase todas las explosiones nucleares salvo las subterráneas de baja potencia (las únicas a las que poco después los Estados nucleares no renunciarán a la hora de firmar un Tratado de Prohibición para dichas pruebas, o PTBT), que podían confundirse fácilmente con un temblor sísmico.

En el mes de octubre, antes del comienzo de las negociaciones en Ginebra las tres potencias hicieron una serie de explosiones de gran potencia. La URSS se reservó el derecho de realizar pruebas nucleares hasta que su número se hubiese igualado al de los otros dos Estados nucleares, EE.UU. y Gran Bretaña, pero finalmente acordó también su suspensión en noviembre de 1958.

La Conferencia tuvo un buen comienzo y en 1959 se adoptaron las principales cláusulas de un tratado en el que los Estados signatarios se comprometían no sólo a renunciar a cualquier ensayo con armas nucleares, sino también a toda

posible ayuda a otros Estados (pensando sin duda en Francia) con intención de realizar esas pruebas. El acuerdo sobre un borrador de tratado contenía dos anexos con setenta artículos, uno de los cuales se refería a la cuestión de las inspecciones internacionales⁹⁴. La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó dos Resoluciones⁹⁵ en las que se pedía a los Estados que continuasen con sus esfuerzos negociadores y que mantuviesen la suspensión voluntaria de sus pruebas nucleares que estaba a punto de expirar. La moratoria soviético-norteamericana duró tres años más⁹⁶.

Las relaciones nucleares entre las dos superpotencias se vieron también "enturbiadas" en 1960 como consecuencia del incidente de un avión espía norteamericano U-2 que fue abatido en la URSS el 5 de mayo de 1960⁹⁷ y cuando tres meses más tarde, en el mes de julio, fue de nuevo derribado otro avión norteamericano RB-47 de reconocimiento. Por otra parte, las negociaciones para la adopción de un acuerdo global de prohibición de las pruebas nucleares se vieron también afectadas como consecuencia de la explosión de la primera bomba nuclear francesa en febrero de 1960, el incidente de "Bahía de Cochinos" de abril de 1961 y la construcción del muro de Berlín, finalizada el 13 de agosto de ese mismo año.

Los principales puntos de desacuerdo entre las dos superpotencias se referían al número de puestos de control a establecer en la URSS y a la cantidad de inspecciones a realizar en caso de no ser posible distinguir entre un pequeño "temblor sísmico" y una débil explosión subterránea⁹⁸. Se llegó a un principio de acuerdo con la URSS el 5 de

diciembre de 1960, pero cuando se retomaron las conversaciones cuatro meses más tarde, la URSS cambió su posición proponiendo que el control de tales pruebas estuviese a cargo de una organización internacional a la cabeza de la cual se situaría una Troika basada en los principios de igualdad (y derecho a veto) entre los Estados comunistas, occidentales y neutrales⁹⁹.

En abril de 1961. EE.UU. y Gran Bretaña enviaron a la ONU un borrador de Tratado¹⁰⁰ y propusieron veinte inspecciones anuales, ocho menos de las inicialmente acordadas. La propuesta fue incluso mucho más allá; el 28 de agosto de 1961, Gran Bretaña y EE.UU. se comprometían a poner fin a sus ensayos nucleares subterráneos si se incrementaban el número de puestos de control y el de las inspecciones a realizar¹⁰¹.

Sin embargo, el 1 de septiembre la URSS ponía fin a la moratoria realizando una serie de pruebas en la isla de Nueva Zembla, en el Ártico, incluyendo la mayor de todas las realizadas hasta entonces, de 57 megatones, desafiando así la confianza de los Estados no comprometidos en la moratoria (principalmente Japón, adversario de cualquier explosión nuclear tras su propia experiencia sufrida en Hiroshima y Nagasaki) y de la opinión pública internacional. La respuesta de las dos otras potencias nucleares- -si exceptuamos Francia- no se hizo esperar y de este modo, pusieron también fin a la moratoria y reiniciaron sus pruebas nucleares subterráneas.

La Conferencia sobre la supresión de las pruebas nucleares quedó aplazada sin fecha fija el 29 de enero de 1962 y EE.UU. reanudó sus ensayos aéreos en el Pacífico en abril de 1962, según orden del propio Presidente Kennedy. Durante 1962 EE.UU. realizó su mayor número de pruebas nucleares, un total de 98 (dos de ellas para el Reino Unido)¹⁰², hecho que atrajo de nuevo la atención de la opinión pública mundial.

El 4 de marzo de 1962 la cuestión de las pruebas nucleares fue introducida por primera vez en la agenda de las negociaciones del Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones de Ginebra, que formó un subcomité especial al efecto¹⁰³. En el mes de agosto EE.UU. y Gran Bretaña, después de rebajar sus exigencias con respecto al número de inspecciones a realizar, adoptaron dos nuevos borradores de Tratado. Uno de ellos incluía un Tratado Global de Prohibición de Pruebas Nucleares y un sistema de verificación para el mismo¹⁰⁴ y el otro un Tratado de Prohibición Parcial de Pruebas Nucleares en el que quedaban prohibidas las explosiones nucleares en la atmósfera, hacia el espacio y bajo el agua sin que este tipo de pruebas se tuviesen que someter a verificación internacional¹⁰⁵.

Finalmente, la crisis de los misiles cubanos de octubre de 1962 hizo lo que no pudieron hacer 350 reuniones sobre el tema en Ginebra: acercar posturas e iniciar conversaciones con el propósito de negociar lo antes posible sobre un Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares. El miedo a una posible confrontación con armas nucleares entre las dos

superpotencias, acentuado por la crisis de los misiles cubanos, llevó a sentar nuevamente a las dos potencias en la mesa de negociaciones. El primer acuerdo que se alcanzará será el de establecimiento de una línea directa de comunicaciones (el llamado teléfono rojo) entre los Jefes de Gobierno de los dos Estados con el fin de prevenir posibles accidentes en el lanzamiento de misiles nucleares en contra del otro Estado, comenzar de nuevo las discusiones sobre el número de inspecciones a realizar. EE.UU. cambió a última hora su posición quedando fijadas en siete tanto el número de estaciones de seguimiento, como el de pruebas nucleares a realizar anualmente.

De abril a junio de 1963 tuvieron lugar una serie de contactos de alto nivel que permitieron la adopción del "Acuerdo para el establecimiento de una línea directa" entre Kennedy y Krushev¹⁰⁶, así como la celebración de un encuentro en Moscú el 15 de julio de 1963 para tratar la cuestión del futuro de las pruebas nucleares. Durante este encuentro, que duró sólo diez días, EE.UU. la URSS y Gran Bretaña negociaron el Tratado de Prohibición Parcial de las Pruebas Nucleares (Partial Test Ban Treaty, PTBT) que fue firmado en Moscú por los ministros de Asuntos Exteriores de los tres Estados el 5 de agosto de 1963¹⁰⁷ (de ahí que sea frecuente denominarlo también Tratado de Moscú).

1.4.2.2 El Tratado de Moscú o PTBT

El Tratado entró en vigor el 10 de octubre de 1963, contando ya con la firma de un centenar de Estados. El Senado norteamericano lo había ratificado por 80 votos contra 19¹⁰⁸. Sin embargo, el Tratado nació con fuertes limitaciones al no formar parte de él dos Estados nucleares importantes, Francia y China (que hizo su primera prueba nuclear un año más tarde) al considerar que el acuerdo al que habían llegado las por entonces tres potencias nucleares iba dirigido a mantener su propio monopolio nuclear.

Dejando al margen la aportación del PTBT en materia de protección medioambiental, alabada por un buen número de autores¹⁰⁹, el Tratado de Moscú constituía un primer paso hacía el establecimiento de la política norteamericano-soviética de no-proliferación nuclear, ya que en esa época la prohibición de ensayos nucleares aéreos era considerada como un freno para el desarrollo de eventuales programas nucleares con finalidad militar. El principal problema es que no se pudo, o no se quiso, poner fin también a los ensayos nucleares subterráneos, que en definitiva hubieran significado el fin de las pruebas nucleares, y quizás también del acceso al arma nuclear por parte de muchos Estados con programas nucleares con propósitos militares en desarrollo. De hecho, a la semana siguiente de ratificarse el PTBT, EE.UU. siguió adelante con sus pruebas nucleares subterráneas.

El Tratado sí tendría en cambio influencia en la adopción de otros acuerdos, como el Tratado de Utilización Pacífica del Espacio¹¹⁰ de 1967, basado en una resolución sobre la neutralidad nuclear del espacio que prohibía la puesta en órbita de misiles que portasen portadores armamento nuclear y que fue adoptada por unanimidad por la Asamblea General de la ONU tres meses después de aprobarse el PTBT.

Pero sin duda, el PTBT tuvo una importancia decisiva en las negociaciones para la adopción de un Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP) que se llevarán a cabo de 1965 a 1968. De hecho, el artículo VI de este Tratado establece, en clara referencia al PTBT y a la adopción de un CTBT (ya contemplado en el borrador de Tratado de 9 de agosto de 1962),

"cada Parte en el Tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional"

Asimismo, el Preámbulo del PTBT reiterará de nuevo la obligación por parte de las potencias nucleares de seguir adelante en sus negociaciones sobre la adopción de un CTBT - Tratado de Prohibición Total de las Pruebas Nucleares-. Aunque la relación entre ambos Tratados ha sido cuestionada por muchos autores¹¹¹, hay que señalar que ambos han tenido, y de hecho siguen teniendo, mutuas influencias a la hora de servir de freno a la proliferación (tanto vertical como horizontal) de armas nucleares.

1.4.3 "La Resolución Irlandesa"

En 1958 tiene lugar otro hecho significativo que años más tarde influirá directamente en la negociación de un tratado de no-proliferación nuclear. El 17 de octubre de ese año Irlanda sometía por vez primera a la Asamblea General de Naciones Unidas una propuesta de resolución en la que se hacía una llamada de atención a los peligros que representaba el incremento del número de Estados en posesión de armas nucleares. La propuesta pedía la formación de un Comité "ad hoc" para estudiar esos peligros y urgía a la ONU a que se suspendiesen las pruebas nucleares (algo que se lograría parcialmente un año más tarde), que las potencias nucleares (EE.UU., la URSS y Gran Bretaña) no suministrasen armas nucleares a otros Estados y que a su vez, los Estados no nucleares cesaran en su deseo de querer fabricar este tipo de armas (en clara referencia a Francia)¹¹². Sin embargo, esta propuesta inicial no va a encontrar en un primer momento apoyos suficientes y por este motivo tuvo que ser retirada.

Un año más tarde, en 1959, Irlanda reenvió su propuesta al Comité de Desarme de las Diez Naciones (TNDC)¹¹³ sugiriendo que la adopción de un acuerdo internacional sometido a controles e inspecciones podía ser un mecanismo eficaz de cara a controlar la proliferación de armas nucleares¹¹⁴. En esta ocasión, la respuesta de EE.UU. será favorable al considerar que la propuesta era consecuente con los objetivos de no-proliferación nuclear y con los de cooperación nuclear con otros Estados. No obstante, la URSS volvió a rechazar la

propuesta por considerar que la misma no excluía la posibilidad de instalación de armas nucleares fuera del territorio de los propios Estados nucleares (refiriéndose sobre todo a la instalación de armas nucleares en territorio europeo por parte de EE.UU.).

El texto de la segunda propuesta irlandesa de 1960 iba más allá que el inicial de 1958, ya que quedaba claro que el objetivo de la resolución era la adopción de un acuerdo permanente de no-proliferación y exigía por ello a los Estados no-nucleares un compromiso de no adquisición o fabricación de dicho armamento. Muchos de estos principios adoptarán forma legal en el propio texto del Tratado de no-proliferación nuclear¹¹⁵.

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

El borrador de propuesta fue aprobado en esta ocasión por la URSS junto con otros países del bloque del Este, lo que posibilitó su aprobación final por la Asamblea General de la ONU el 4 de diciembre de 1961, con la abstención de EE.UU. y otros aliados de la OTAN. La resolución, basada en la propuesta irlandesa sobre "la prevención de una progresiva diseminación de las armas nucleares", pasará a ser conocida

con el nombre de "Resolución Irlandesa"¹¹⁶ y representará el primer paso para la negociación de un Tratado general de no-proliferación nuclear.

1.5 LOS PROBLEMAS PARA LA ADOPCIÓN DE UN TRATADO DE NO-PROLIFERACIÓN NUCLEAR (TNP)

Como ya señalamos, la elaboración de la Resolución Irlandesa tuvo sus antecedentes en las negociaciones para el establecimiento de una moratoria nuclear a principios de los años setenta y en las de adopción de un Tratado para la prohibición de las pruebas nucleares. En este ambiente de "euforia" hay que entender el intento de someter todas las actividades nucleares de los estados a control de un Tratado de desarme general y completo, a través la propuesta de adopción de un GCD¹¹⁷. Sin embargo, la propuesta era demasiado ambiciosa y de difícil aplicación con la oposición de las principales potencias nucleares debiendo por ello de ser sustituida por negociaciones parciales de cara a alcanzar elementos individuales de dicha estrategia de "desarme general y completo" (GCD)¹¹⁸. El primero de esos elementos será la negociación para la adopción de un "tratado de no diseminación nuclear", basado en las propuestas contenidas en la Resolución Irlandesa de 1958. Los esfuerzos se centraron en el inicio de conversaciones con las potencias nucleares con el fin de lograr la firma de un Tratado de Prohibición

Total de Pruebas Nucleares (CTBT), cuyos primeros resultados, tras la firma en 1963 de un Tratado de Prohibición Parcial de este tipo de pruebas (PTBT), se notarían a partir de 1976.

No obstante, las negociaciones para la adopción de un Tratado de No-Proliferación Nuclear tuvieron que esperar a que se abandonase la estrategia del GCD y no se retomarán hasta la primavera de 1965, el seno Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones (ENDC)¹¹⁹. Las negociaciones se prolongarán durante tres años. Mientras tanto, en 1964, un nuevo Estado se convertía en potencia nuclear: la República Popular China. Paralelamente, las propuestas en el seno de la OTAN se centrarán en la creación de una fuerza nuclear multilateral.

En el período que siguió a la adopción de la Resolución Irlandesa las discusiones sobre el Tratado de No-Proliferación se desarrollaron en tres foros: por una parte en el Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones (ENDC), por otra en el Consejo de la OTAN de Bruselas y por último, en la Asamblea General de Naciones Unidas.

1.5.1 El problema de la "Fuerza Nuclear Multilateral"

El Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones, creado en 1961, jugará un papel clave en la definición del nuevo tratado. Sirvió de foro de discusión preliminar entre EE.UU. y la URSS, los cuales enviaron el 20 de diciembre de 1961 a la Asamblea General de la ONU un primer acuerdo con respecto a la adopción de un Tratado de No-Proliferación¹²⁰.

El proceso negociador tuvo dos fases: en la primera, las dos grandes potencias discutieron sobre las posibles vías a seguir para progresar en las negociaciones sobre el TNP; la segunda por su parte, comprendía discusiones multilaterales con el objetivo de formular las cláusulas específicas que debía de contener dicho Tratado¹²¹. El principal problema en ambas fases de la negociación fue el de cómo compartir la responsabilidad nuclear en territorio europeo, especialmente teniendo en cuenta las propuestas de creación de una Fuerza Nuclear Multilateral (MLF) y el de una Fuerza Nuclear Atlántica (ANF).

Durante la década de los cincuenta y a principios de los años sesenta la URSS y algunos países de la Europa del Este habían mostrado ya en varias ocasiones sus temores acerca de la posibilidad de que Alemania Federal pudiese llegar a poseer armas nucleares. Estos mismos temores fueron también puestos de manifiesto por EE.UU. en marzo de 1963 en su propuesta de creación de una Fuerza Nuclear Multilateral vinculada a la estructura de mando de la OTAN, que se consideraba podía ser diferente de las fuerzas nucleares ya existentes en cada uno de los países europeos.

La propuesta fue rechazada por la URSS y los estados de su entorno por una serie de motivos; primero, porque la creación de una MLF era considerada contraria a los principios contenidos en la "Resolución Irlandesa", ya que posibilitaba a los países europeos la posesión de armas nucleares y sobre todo, no solucionaba el problema alemán; en segundo lugar, era considerada incompatible con la creación

de zonas desnuclearizadas y con el objetivo global de desarme y, por último, porque la creación de una MLF, era considerada un motivo adicional para la posibilidad de desencadenamiento de un conflicto nuclear, especialmente teniendo en cuenta las dudas que en la URSS despertaba el derecho a veto que se reservaba EE.UU. sobre el lanzamiento de los misiles nucleares de la Fuerza Nuclear Multilateral¹²².

También hubo discusiones dentro de los Estados miembros de la OTAN con respecto a la creación de esta Fuerza. Obviamente, la República Federal Alemana apoyaba la MLF, pero tanto Francia, que ya había realizado con éxito su primera prueba nuclear en 1960, como Gran Bretaña, consideraban comprometedor para la independencia de sus propias fuerzas nucleares la existencia de una fuerza nuclear paralela. Por este motivo Francia renunció a formar parte de la MLF, mientras que Gran Bretaña, más próximo a EE.UU., propuso la creación de una fuerza nuclear alternativa, la Fuerza Nuclear Atlántica (ANF).

La primera propuesta presentada al respecto en diciembre de 1964 señalaba que la ANF debía de

"combinar un número igual de misiles submarinos Polaris anglo-norteamericanos con el de una flota multinacional en superficie de Polaris, que podría ser puesta eventualmente bajo el control de la OTAN"¹²³.

Por lo tanto, la conclusión de un Tratado de No-Proliferación Nuclear no fue posible hasta que quedó resuelta la cuestión acerca de la creación de una Fuerza Nuclear

Multilateral. La situación se agravó en 1964 tras llegar al poder en el Reino Unido el nuevo gobierno laborista, con una posición aun más contraria a la creación de dicha fuerza que la de su antecesor en el poder. Bélgica e Italia defendían una posición intermedia, mientras que Alemania Federal estaba totalmente a favor de la creación de la MLF.

La cuestión se convirtió en un asunto de política interior cuando Erhard fue elegido Canciller alemán en 1963. Erhard estaba siendo presionado por la fracción "golista" de su partido con el propósito de inclinar a este del lado de los franceses en la lucha que el partido mantenía entre De Gaulle y EE.UU. El Canciller decidió apoyar la creación de una Fuerza Nuclear Multilateral creyendo que un acuerdo de esta envergadura, que garantizaría la participación nuclear alemana en la fuerza, probaría definitivamente la actitud pro-Atlántica de la política alemana, atrayendo a su vez al partido el necesario apoyo político y económico del exterior¹²⁴.

A finales de 1964 la cuestión de la Fuerza Nuclear Multilateral de la OTAN fue perdiendo partidarios. El apoyo incondicional de EE.UU. fue decayendo y aunque Alemania Federal siguió apoyando la propuesta hasta finales de 1965, esta fue finalmente sustituida por otra propuesta de creación de un Grupo de Planes Nucleares dentro de la OTAN (el NPG). Este Grupo tendría el mando de cuatro submarinos con misiles Polaris norteamericanos y de cuatro de Gran Bretaña, que serían controlados por el Mando Supremo Aliado de la OTAN para Europa (SACEUR). En definitiva, se trataba de un mando

norteamericano pero la OTAN (a través de su Grupo de Planes Nucleares) tenía la última palabra acerca de la utilización de todas las armas nucleares bajo control del SACEUR, así como para el establecimiento de una serie de consultas entre los gobiernos de los Estados miembros de la Alianza para decidir acerca del uso de dichas armas¹²⁵. La URSS, por su parte, amenazó con retirarse de las negociaciones sobre el TNP si no era retirada la propuesta de creación de una Fuerza Nuclear Multilateral, cosa que finalmente sucedió.

1.5.2 Los problemas surgidos en el Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones (ENDC)

A pesar de todas estas dificultades, y de las discusiones entre EE.UU. y la URSS sobre la relación existente entre la proliferación nuclear horizontal y la vertical (directamente relacionadas con la cuestión de si se debía o no de incluir en el Tratado medidas concretas de desarme nuclear y de limitación de armamentos nucleares en contraprestación a la exigencia de los estados no-nucleares de no fabricar ni adquirir por otros medios este tipo de armamento), durante 1965 fueron elaborados un conjunto de propuestas y disposiciones de cara a prohibir la transferencia de armamento nuclear a países no-nucleares. Todas ellas fueron enviadas al Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones (ENDC). El decisión definitiva se tomó durante la XX Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1965, con la adopción de la Resolución 2028¹²⁶. Esta

Resolución contenía cinco principios básicos que van a constituir la base de un posterior Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP), a saber:¹²⁷

1. El Tratado debe de evitar cualquier "fisura" que pueda permitir a los estados nucleares o no nucleares la proliferación de armas nucleares, ya sea directa o indirectamente, en cualesquiera de sus formas.

2. El Tratado debe de establecer un equilibrio aceptable de responsabilidades y obligaciones mutuas entre las potencias nucleares y las no nucleares.

3. El Tratado debe de constituir un paso hacia adelante en la consecución de un Desarme General y Completo (GCD) y especialmente, hacia el desarme nuclear.

4. El Tratado debe de contener disposiciones aceptables y directamente aplicables para asegurar su efectividad.

5. Ninguna disposición contenida en el Tratado debe de afectar de forma adversa al derecho de cualquier grupo de Estados a concluir tratados regionales con vistas a asegurar la ausencia total de armas nucleares en sus respectivos territorios (tratados de creación de zonas libres de armas nucleares).

Sin embargo, en el seno de la ENDC aun subsistían algunos problemas que tenían su base en los desacuerdos entre las dos potencias nucleares acerca de la naturaleza que debían tener las inspecciones nucleares dentro del futuro tratado.

En marzo de 1966 EE.UU. presentó una propuesta de enmienda al texto del Tratado y que ya había intentado introducir con anterioridad, el 17 de agosto de 1965. Las conversaciones bilaterales entre EE.UU. y la URSS comenzaron en agosto de 1966. El motivo de estas conversaciones era el

de asegurar a la URSS que no sería incluido en la agenda del TNP el tema de la creación de una Fuerza Nuclear Multilateral dentro de la OTAN . Las conversaciones entre EE.UU. y la URSS continuaron en el seno de la ENDC durante el otoño de 1966, llegando a un acuerdo preliminar en torno a las disposiciones del Tratado que se referían a la no transferencia y a la no adquisición de armas nucleares. Esto permitió a su vez el envío por separado de dos borradores de Tratados (pero que en definitiva eran idénticos) a la ENDC. Las discusiones en esta segunda fase se basaron en las inspecciones que debía realizar el EURATOM sobre las actividades e instalaciones civiles de los países de Europa Occidental. La URSS era contraria a que el EURATOM fuese el único organismo encargado de realizar estas inspecciones en territorio europeo porque ello implicaba una auto-regulación de los mecanismos de inspección. Por este motivo propuso que se aplicasen también de forma conjunta a estos Estados las inspecciones del OIEA¹²⁸.

La versión final del texto del TNP fue presentada al Primer Comité de la Asamblea General de Naciones Unidas el 31 de mayo de 1967. El 24 de agosto EE.UU. y la URSS ya habían alcanzado un acuerdo sobre la naturaleza que debía de tener el Tratado. El borrador de Tratado era prácticamente idéntico al que se aprobará un año más tarde, a excepción de su artículo III, relacionado con la aplicación de las salvaguardias a las actividades nucleares civiles. La URSS defendía que era mejor presentar por separado un segundo grupo de enmiendas (apelando al derecho de igualdad que ambos

Estados tenían a la hora de presentar enmiendas al texto del Tratado) en lugar de llegar una fórmula de consenso para presentar una enmienda conjunta en lo referente a la aplicación de las salvaguardias¹²⁹. Por este motivo las enmiendas al texto del TNP fueron presentadas a la ENDC por separado el 18 de enero de 1968¹³⁰. Estas incluían las ya mencionadas cuestiones respecto a la redacción del artículo III del futuro TNP e incorporaban además algunas recomendaciones de miembros de otras delegaciones de la ENDC que habían sido realizadas durante sus intervenciones en las discusiones del borrador del Tratado, de 24 de agosto de 1967.

El 14 de marzo de 1968, EE.UU. y la URSS sometían a la ENDC el borrador del texto final del TNP junto a otro borrador de resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas presentada por EE.UU., la URSS y Gran Bretaña el 7 de marzo del mismo año¹³¹. El borrador de resolución fue discutido en primer lugar en el Primer Comité (Política y Seguridad) de la XXII Sesión de la Asamblea General de la ONU celebrada el 26 de abril. Antes de que fuese aprobado el texto definitivo EE.UU. y la URSS acordaron introducir el 31 de mayo de 1968 algunos cambios e incorporar estos al texto final del TNP quedando redactado el 10 de junio. Dos días más tarde, la Asamblea General de la ONU aprobaba el Tratado por medio de la Resolución 2373, arrojando un resultado de 95 votos a favor, 4 en contra y 21 abstenciones¹³². El 19 de junio de 1968 el Consejo de Seguridad de la ONU aprobaba una

Resolución sobre Garantías de Seguridad que pasaría también a formar parte integrante del Tratado¹³³.

El 1º de julio de 1968 el Tratado de No-Proliferación Nuclear era firmado por los tres Estados nucleares (EE.UU., la URSS y el Reino Unido) como Estados depositarios del mismo, junto con 59 estados no nucleares. El Tratado entró en vigor el 5 de marzo de 1970, una vez que fue ratificado por los tres Estados depositarios del mismo y por 40 Estados más. No obstante, ni Francia, ni China, las dos otras potencias nucleares reconocidas como tales por el TNP firmaron el Tratado.

1.6 LA CREACIÓN DE LAS ZONAS LIBRES DE ARMAS NUCLEARES Y SU RELACIÓN CON EL TNP

No podemos terminar el presente capítulo sin referirnos por lo menos a dos tratados que por ser anteriores a la entrada en vigor del TNP influyeron también de forma decisiva en su negociación. En efecto, el artículo VII del TNP señala:

"Ninguna disposición de este Tratado menoscabará el derecho de cualquier grupo de Estados a concertar tratados regionales a fin de asegurar la ausencia total de armas nucleares en sus respectivos territorios".

Sin embargo, esta disposición no era del todo novedosa si tenemos en cuenta que ya aparecía recogida en la

Resolución 2028 (1965) de Naciones Unidas y que además, existían dos precedentes importantes de tratados que establecían la creación sendas zonas libres de armas nucleares, o zonas desnuclearizadas. El primero de ellos era el Tratado Antártico, firmado en 1959 y que entró en vigor el 23 de junio 1961¹³⁴. En su artículo I se señalaba que la el territorio de la Antártida

"...se utilizará exclusivamente para fines pacíficos, prohibiendo entre otras cosas cualquier medida de carácter militar, tal como el establecimiento de bases y fortificaciones militares, la realización de maniobras militares, así como los ensayos de toda clase de armas".

El Tratado Antártico (del que son partes en la actualidad 33 estados) constituye el tratado regional más antiguo en el que está expresamente prohibido (artículo V) realizar cualquier explosión nuclear (incluso las de carácter pacífico) y el depósito de residuos radiactivos en su territorio.

El otro tratado creará una zona libre de armas nucleares en América Latina. Conocido con el nombre de Tratado de Tlatelolco¹³⁵, fue abierto a la firma el 14 de febrero de 1967 pero por diversos motivos que más tarde explicaremos no pudo entrar completamente en vigor (para veintisiete estados) hasta el mes de marzo de 1994¹³⁶. El Tratado de Tlatelolco fue en cierta medida el banco de pruebas para el establecimiento de negociaciones encaminadas a la firma de un tratado de no-proliferación nuclear de carácter universal, pero sobre todo,

sirvió de base legal para la creación de una zona libre de armas nucleares en América Latina.

Tlatelolco fue consecuencia directa de los momentos angustiosos que se vivieron en 1962, con ocasión de la crisis de los misiles cubanos y de las posibles implicaciones que hubiera tenido para los estados de la región una confrontación nuclear entre las dos superpotencias en el continente sudamericano. Este fue el motivo que llevó en 1963 a los presidentes de Gobierno de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México a anunciar su intención de negociar un acuerdo multilateral que prohibiera a todos los estados de la región la "fabricación, recepción, almacenamiento, realización de pruebas de armas nucleares o de cualquier otro artefacto para lanzarlas"¹³⁷. El Tratado, cuya iniciativa corrió a cargo del embajador mexicano García Robles, fue aprobado el 12 de febrero de 1967¹³⁸. De este modo, el Tratado de Tlatelolco se convirtió en el primer acuerdo internacional de renuncia al arma nuclear a través de la creación de una zona libre de armas nucleares en América Latina.

Al igual que el Tratado de No-Proliferación Nuclear, al que se adelantó un año y medio, Tlatelolco tenía como fin perpetuar una situación existente, establecer un estatuto de desarme nuclear sin discriminación entre aquéllos Estados comprometidos de la región. Sin embargo, la forma de hacerlo será distinta, ya que la naturaleza de ambos tratados también lo será. Mientras que Tlatelolco era un tratado de establecimiento de una zona desnuclearizada en América Latina en la que las potencias nucleares (EE.UU., la URSS, Gran

Bretaña, Francia y China) junto con Holanda, se comprometían -en la medida de sus posibilidades- a garantizar el estatuto de desnuclearización de la zona a través de la firma de dos protocolos adicionales al Tratado, el TNP era un tratado de no-proliferación nuclear con carácter más universal. No obstante, el TNP será también un tratado más discriminatorio, en la medida que muchos estados lo identificarán como un tratado que legitima la posesión de armas nucleares en manos de los estados ya nucleares, mientras que los no-nucleares no las podrán adquirir nunca. Ambos tratados compartirán una idea común: "la no-proliferación de armas nucleares no constituye un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar, en una etapa ulterior, un desarme nuclear general y completo"¹³⁹. Tanto Francia como China se negarán hasta la década de los noventa a ser parte en ambos tratados por lo que el objetivo anterior se verá altamente mermado.

Existe una estrecha relación entre el Tratado de Tlatelolco y el TNP hasta el punto que comparten aspectos comunes en sus disposiciones. Ambos tratados se someten al control internacional del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) para verificar el carácter pacífico de las actividades nucleares, pero además, el Tratado de Tlatelolco prevé inspecciones especiales en todos los estados sospechosos de violar el mismo y para verificarlo se crea un organismo específico, el OPANAL, encargado de supervisar el cumplimiento del Tratado.

En definitiva, el Tratado de Tlatelolco constituyó la primera experiencia de las potencias nucleares a la hora de

expresar por escrito, aunque sólo fuese genéricamente, su compromiso formal de contribuir a poner fin a la carrera de armamentos nucleares y a combatir el problema de la proliferación nuclear a nivel regional. Aunque el Tratado de Tlatelolco nació ya con una importante limitación política y legal (la exigencia de firma y ratificación de todos los países de la región para que éste pudiese entrar en vigor de forma efectiva), contribuyó a elaborar una idea que más tarde desarrolló con carácter universal el TNP: la de no-proliferación nuclear, tanto en su plano vertical como horizontal, aunque las potencias nucleares intenten desvincular cualquier idea de desarme nuclear con la de no-proliferación.

NOTAS AL CAPITULO PRIMERO

1. Los estudios realizados hasta la fecha sobre la diplomacia nuclear internacional y el establecimiento de un régimen internacional de no-proliferación nuclear toman como fecha de partida los años 1945, con el lanzamiento por parte de Estados Unidos de dos bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki, y 1946 fecha en la que fue presentado el Plan Baruch a la Comisión de la Energía Atómica de las Naciones Unidas. Otros autores consideran incluso que es verdaderamente relevante hablar de un "régimen de no-proliferación nuclear" hasta 1953, año en el que se produce el anuncio por parte del Presidente Eisenhower de la nueva política nuclear norteamericana formulada en el discurso del Presidente a la Asamblea General de Naciones Unidas el 8 de diciembre de 1953 bajo el nombre abstracto de "Átomos para la paz" (Atoms for Peace). En este contexto son escasos los estudios que tienen en cuenta la historia del acceso al arma nuclear por parte de las grandes potencias, algo necesario si queremos llegar a entender verdaderamente las motivaciones de los Estados por poseer este tipo de armamento y su posterior deseo de establecimiento de un régimen internacional de no-proliferación nuclear. Cabe citar no obstante algunas obras que abarcan un período de tiempo más amplio (desde 1938-39) como GOLDSCHMIDT, Bertrand: The Atomic Complex. A Worldwide Political History of Nuclear Energy, American Nuclear Society, La Grange Park, Illinois, 1982; esta obra es a su vez la revisión y actualización de la obra original publicada en francés en 1980 por la Librerie Artheme Fayard con el nombre Le Complexe Atomique. Histoire politique de l'énergie Nucléaire; también resulta muy interesante, pero ya desde una perspectiva más técnica e interdisciplinar, como su propio nombre indica, el libro de GÜNTHER BRAUCH, Hans (Editor): Kernwaffen und Rüstungskontrolle. Ein interdisziplinäres Studienbuch, Westdeutscher Verlag, Opladen, Alemania, 1984; por último, también el libro editado por MÜLLER, Harald con el título A European Non-Proliferation Policy. Prospects and problems, Clarendon Press, Oxford, 1987 hace referencia a la evolución de la política de no-proliferación europea desde 1943 en un artículo también de Bertrand Goldschmidt con el título, "Proliferation and Non-Proliferation in Western Europe: A Historical Survey". Debemos de mencionar así mismo las monografías sobre la energía nuclear en EE.UU. y el Reino Unido, de indudable valor histórico ya que los libros fueron redactados por los historiadores de la energía atómica de estos Estados en base a documentos oficiales: HEWLETT, Richard y ANDERSON, Oscar: The New World, 1939-1946, The Pennsylvania State University Press, 1962; HEWLETT, Richard y DUNCAN, Francis: Atomic Shield, 1947-1952, The Pennsylvania State University Press, 1969; GOWING, Margaret: Britain and Atomic Energy, 1939-1945, MacMillan and Co., 1964.

2. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, p. 3. Esta obra es básica para entender la evolución del régimen de no-proliferación y de la historia nuclear. El libro constituye un testimonio único de carácter autobiográfico. Su autor ha sido uno de los pocos que han vivido desde el principio la evolución nuclear en los planos científico y diplomático. Doctor en Ciencias, trabajó en el laboratorio Curie desde 1934 hasta 1940. Durante la II Guerra Mundial participó dentro de las fuerzas francesas libres en las investigaciones atómicas (particularmente sobre el plutonio) en EE.UU. (1942) y Canadá (1943-1946). Fue Consejero del Comisariado de la Energía Atómica de Francia desde su fundación hasta 1978. Formó además parte como Gobernador francés del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) desde su

fundación en 1958, siendo Presidente del mismo en 1980.

3. Ibídem, p. 4.

4. La cuestión de la verdadera relación entre el uso de la bomba atómica y el final de la Segunda Guerra Mundial ha sido muy eleborada, principalmente por autores norteamericanos. Existen varias obras que abordan con profundidad la cuestión, entre ellas, FREEDMAN, Lawrence: The evolution of the nuclear strategy, The International Institute for Strategy Studies, Londres, 1981 y 1983, también traducido y editado en español por el Ministerio de Defensa (Secretaría General Técnica, Título II, Serie III, 1992) con el nombre La evolución de la estrategia nuclear. Resulta también muy interesante el artículo del mismo autor titulado "The Strategy of Hiroshima" en The Journal of Strategic Studies, I, 1 (mayo de 1968). Para una información más detallada sobre las circunstancias que rodearon la decisión de lanzar la bomba sobre Japón puede consultarse el libro de GIOVANNITTI, L. y FREED, F.: The decision to drop the bomb, Methuen and Co. edits, Londres, 1967, así como el libro del General GROVES R., Leslie: Now It Can Be Told: The Story of th Manhattan Project, Editorial Harper, Nueva York, 1962, de carácter casi autobiográfico ya que este General fue el que estableció los criterios, para un comité que él mismo había designado, con el propósito de elegir objetivos adecuados para el lanzamiento de la bomba.

5. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, pp. 6-7.

6. SHERWIN J. , Martin: A word destroyed. The Atomic Bomb and the Grand Alliance, New York, 1975, p. 69.

7. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, p. 7.

8. Existe un documento valiosísimo sobre este período y que tuve la suerte de poder consultar en el Hessische Stiftung Friedens und Konfliktforschung de Frankfurt (HSFK/PRIF, STIMSON L., Henry y BUNDI, MacGeorge: On Active Service in Peace and War, New York, 1948.

9. HEWLETT G., Richard y ANDERSON G., Oscar: The New Word: An History of the United States Atomic Energy Commision, 1939/1946, The Pennsylvania State University Press, 1962.

10. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, p. 15.

11. SHERWIN J. , Martin: A word destroyed...; BERSTEIN, Barton (Editor): The Atomic Bomb. The Critical Issues, Boston/Toronto, 1976.

12. GÜNTER BRAUCH, Hans (Editor): Kernwaffen und Rüstungskontrolle. Ein interdisziplinäres Studienbuch , Westdeutscher Verlag, Opladen, Alemania, 1984, pp. 102-104.

13. Para este período es neceario repetir la advertencia hecha en la nota primera de este capítulo. Aquí vamos a utilizar fundamentalmente tres obras: GÜNTER BRAUCH, Hans (Editor): Kernwaffen und Rüstungskontrolle...; la obra de GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*; y la de los historiadores norteamericanos de la energía nuclear HEWLETT G., Richard y ANDERSON G.,

Oscar: *The New World: An History of the United States Atomic Energy Commision...*

14. HERBIG, Jost: *Kettenreaktion - Das Drama der Atomphysiker*, München, Wien, 1976, p. 69.

15. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, p. 8.

16. El único trabajo realizado en España sobre este período es el de CARPINTERO SANTAMARIA, Natividad: El descubrimiento de la energía nuclear y sus primeras aplicaciones: un análisis histórico, Premio Alfonso XIII de la Real Academia de Ciencias Físicas, Exactas y Naturales, 16 de octubre de 1991. Este trabajo sirvió así mismo de base para la Tesis Doctoral de la misma autora con el nombre: Análisis histórico y filológico de los inicios de la fisión nuclear defendida en enero de 1993 en la Escuela Superior de Ingenieros Técnicos Industriales, Universidad Politécnica, Madrid. Esta Tesis Doctoral tiene además la particularidad de contar con muchos testimonios directos de científicos que participaron en los primeros proyectos relacionados con la fisión nuclear.

17. La carta aparece reproducida en GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, pp. 9-10.

18. Existen diferentes posturas acerca de la verdadera autoría de la llamada "Carta de Einstein al Presidente Roosevelt". Mientras que algunos autores sostienen que la carta fue escrita por el propio Einstein (HOLLOWAY, David: "Entering the Nuclear Arms Race: The Soviet Decision to Built the Atomic Bomb, 1939-1945", en *Social Studies of Science*, Vol. 11, 1981, pp. 160 y siguientes; tampoco la obra de GÜNTER BRAUCH, Hans: *Kernwaffen und Rüstungskontrolle*, p. 84, no deja muy clara la autoría de la carta), otros sin embargo afirman que este sólo se limitó a firmarla, confirmando así la hipótesis que sostiene que esto se debió a que Szilard no contaba por entonces con el prestigio que tenía Albert Einstein, y por lo tanto, había mayores posibilidades de éxito si éste último firmaba la carta (GOLDSCHMIDT). Esta teoría quedaría reforzada con la hipótesis que defiende CARPINTERO SANTAMARIA, Natividad: *El descubrimiento de la energía nuclear...*, así como en entrevistas mantenidas con la autora, que afirma que Albert Einstein se mantuvo en un principio al margen de los experimentos sobre la fisión nuclear ya que en esos meses se encontraba de vacaciones.

19. GÜNTER BRAUCH, Hans: *Kernwaffen und Rüstungskontrolle...*, p. 85.

20. La carta aparece de nuevo parcialmente recogida en GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, pp. 9-10. Ninguna de las obras mencionadas anteriormente hacen referencia alguna a dicha carta.

21. GÜNTER BRAUCH, Hans: *Kernwaffen und Rüstungskontrolle...*, pp. 96-100.

22. Sin duda, una obra clave para entender la evolución de los experimentos nucleares alemanes es la de HERMANN, Armin: Wie die Wissenschaft ihre Unschuld verlor. Macht und Missbrauch der Forscher, Stuttgart, 1982. También resulta muy útil la visión general que da HERBIG, Jost: *Kettenreaktion. Das Drama der Atomphysiker*, Munich y Viena, 1976.

23. HERBIG, Jost: *Kettenreaktion...*, p. 119.
24. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, p. 12.
25. *Ibíd.*, pp. 29-30.
26. MÜLLER, Harald (Edit.): A European Non-Proliferation Policy. Prospects and Problems, Clarendon Press-Oxford University Press, Oxford, 1987, p. 4.
27. El elemento 49 era el código con el que se conocía al plutonio 239 (Pu-239) y el elemento 25 el del uranio 235 (U-235).
28. Citado por GOLDSCHMIDT, Bertrand: "Proliferation and Non-Proliferation in Western Europe: A Historical Survey" en MÜLLER, Harald (Edit.): *A European Non-Proliferation Policy...*, p. 5.
29. Reproducido en GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, p. 50.
30. *Ibíd.*, p. 52.
31. GOLDSCHMIDT, B.: *Proliferation and Non-Proliferation...*, p. 4.
32. GOLDSCHMIDT, B.: *The Atomic Complex...*, pp. 52-53.
33. Así lo pone de manifiesto uno de sus componentes, el físico Bertrand Goldschmidt en MÜLLER, Harald: *A European Non-Proliferation Policy...*, pp. 3-5.
34. Acerca de esta cuestión resulta muy interesante la obra de DILLON, G.: Dependence and Deterrence, Gower Publishing Company, Aldershot, 1983 y la de MALONE, Peter: The British Nuclear Deterrence, Croom Helm/St. Martin's Press, Londres, Sidney y Nueva York, 1984.
35. Citado en la obra de HOWLETT, Darryl and SIMPSON, John (Edits): Nuclear Non-Proliferation: A Reference Handbook, Longman Current Affairs, Londres, 1992, p. 15.
36. Reproducido en PPNN Briefing Book, Volumen I: "The 1990 NPT Review Conference: Context and Issues", Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation (PPNN), Centre for International Policy Studies, Department of Politics, University of Southampton, Gran Bretaña, 1990, p. 29.
37. Aunque el nombre original de la Ley era el de Atomic Energy Act de 1946 será conocida como Ley McMahon por el nombre del senador que la presentó.
38. GOLDSCHMIDT, B.: *Proliferation and Non-Proliferation...*, p. 6.
39. HOWLETT, Darryl and SIMPSON, John: *Nuclear Non-Proliferation...*, p. 15.
40. Artículos 10 (a) y (b) de la Ley.

41. El Libro de la Energía, Forum Atómico Español (FAE), Madrid, 1992, 3ª edición, p. 299.
42. GOLDSCHMIDT, B.: *The Atomic Complex...*, pp. 70-71.
43. El nombre en inglés era "United Nations Atomic Energy Commission" (UNAEC).
44. Reproducido por CROWE, Simon y GINIFER, Jeremy: "Nuclear Non-Proliferation: A Brief History 1945-1970" en HOWLETT, Darryl y SIMPSON, John: *Nuclear Non-Proliferation...*, p. 16.
45. Nombre original en inglés "International Atomic Development Authority" (IADA).
46. HOWLETT, Darryl y SIMPSON, John: *Nuclear Non-Proliferation...*, p. 17.
47. FISCHER, David: Stopping the spread of nuclear weapons. The past and the prospects, Editorial Routledge, Londres y Nueva York, 1992, pp. 31-32.
48. GOLDSCHMIDT, B.: *The Atomic Complex...*, p. 74.
49. McGEORGE BUNDY, George: Danger and Survival, Choices about the Bomb in the first fifty years, Editorial Random House, Nueva York, 1988, pp. 164-165.
50. El texto completo del PLAN BARUCH está reproducido en el libro de HOWLETT, Darryl y SIMPSON, John: *Nuclear Non-Proliferation...*, pp. 375-380. También se reproduce en la misma obra la contrapropuesta al Plan formulada por la URSS, pp. 16-17
51. *PPNV Briefing Book...*, p. 30.
52. En la primera votación, celebrada el 30 de diciembre de 1946, hubo diez votos favorables y sólo dos abstenciones, la de la URSS y la de Polonia.
53. Aunque no se ha podido saber con plena seguridad, parece ser que la dimisión de Baruch estuvo más motivada por el hecho que unos días antes de la votación la URSS pusiese en marcha su primer reactor nuclear -algo que no se sabría hasta veinte años más tarde- que por el resultado mismo de dicha votación.
54. "Third Report of the United Nations Atomic Energy Commission to the Security Council", 17 de mayo de 1948, reproducido parcialmente en SCHEINMAN, Lawrence: The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order, Editorial Resources for the Future/Johns Hopkins University Press, Washington, D.C, 1987, pp. 54-55.
55. McGEORGE BUNDY, George: *Danger and Survival...*, p. 176.
56. Por ejemplo, el artículo 51 en el tratado firmado con Italia.

57. HOWLETT, Darryl and SIMPSON, John: *Nuclear Non-Proliferation...*, p. 17.
58. Protocolos III y IV del Acuerdo de París de 23 de octubre de 1954. Anexo I, II y III referidos a los artículos 1 y 2 de la Parte I y artículos 3, 4 y 5 de la Parte II. Reproducido en HOWLETT, Darryl and SIMPSON, John: *Nuclear Non-Proliferation...*, pp. 361-362. Respecto a Japón ver la página 17 del mismo libro.
59. SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order...*, p. 56.
60. *Ibidem*, p. 58.
61. HEWLETT, G. Richard: "From Proposal to Program" en PILAT, J., PENDLEY, R., y EBINGER, Charles (Edits.): *Atoms for Peace. An Analysis after Thirty Years*, Westview Press, Boulder y Londres 1985, pp. 26-27. Esta obra es la única que trata con carácter monográfico la iniciativa del Presidente Eisenhower "Atoms for Peace" y por este motivo, y dado el hecho que la mayoría de sus autores fueron testigos directos de la evolución de los acontecimientos en esos años desempeñando altos puestos en la administración norteamericana relacionados con la energía nuclear, constituye un libro básico para el análisis de este período y en concreto de la iniciativa.
62. BOWIE, R. Robert: "Eisenhower, Atomic Weapons and Atoms for Peace", *ibidem*, pp. 19-22.
63. SOKOLSKI, Henry: "The Arms Control Connection", *ibidem*, pp. 38-41.
64. *Ibidem*, p. 26.
65. El nombre completo del discurso es: "Atomic Power for Peace"; An Address by Dwight D. Eisenhower before the General Assembly of the United Nations. Aparece reproducido íntegramente como Apéndice C en PILAT, PENDLEY y EBINGER: *Atoms for Peace...*, pp. 283-291.
66. "Proposal for Joint Atomic Contributions".
67. CROWE, Simon y GINIFER, Jeremy: "Nuclear Non-Proliferation: A Brief History 1945-1970" en HOWLETT, Darryl y SIMPSON, John: *Nuclear Non-Proliferation...*, p. 18.
68. Ver al respecto la valoración que hace de la propuesta treinta años después de ser formulada GOLDSCHMIDT, B.: "From Nuclear Middle Ages to Nuclear Renaissance" en PILAT, PENDLEY y EBINGER: *Atoms for Peace...*, pp. 111-124.
69. HOWLETT, Darryl y SIMPSON, John: *Nuclear Non-Proliferation...*, p. 19.
70. En inglés USAEC (United States Atomic Energy Committee). Este Comité dependía del Congreso de los EE.UU.
71. Comunidad Europea de la Energía Atómica. Acerca del EURATOM ver capítulo IV de esta tesis doctoral.

72. Reproducida parcialmente en HOWLETT, Darryl y SIMPSON, John: *Nuclear Non-Proliferation...*, p. 20.
73. En HOWLETT y SIMPSON, ibídem, p. 19.
74. GOLDSCHMIDT, B.: *The Atomic Complex...*, p. 117.
75. BECHHOEFER, Bernard G.: "Negotiating the Statue of the International Atomic Energy Agency" en *International Organization*, Invierno de 1959, pp. 41-46.
76. Las ocho naciones eran: Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Canadá, Australia, Bélgica, Sudáfrica y Portugal
77. FISCHER, David: *Stopping the spread of nuclear weapons...*, p. 40.
78. *El Libro de la Energía...*, p. 300.
79. No nos detendremos ahora en el análisis del OIEA al ser este un tema que se tratará en profundidad en el capítulo III de esta Tesis Doctoral.
80. Nombre original en inglés: "The Twelve-Power Conference".
81. BECHHOEFER, Bernard G.: *Negotiating the Statue of the IAEA...*, p. 50.
82. Se hará un análisis detallado del EURATOM en el capítulo IV de esta Tesis Doctoral.
83. Sobre esta cuestión ver BRUGMANS, Henri: *La Idea Europea, 1920-1970*, Editorial Moneda y Crédito, Madrid, 1972, pp. 173-220. La edición en español es traducción de Miguel Angel Ruiz de Azúa, de la obra original en francés titulada *L'Idée Européenne, 1920-1970*, Brujas, Bruselas, Editorial de Tempel, Tempelhof, 3ª edición.
84. GOLDSCHMIDT, B.: "From Nuclear Middle Ages to Nuclear Renaissance" en PILAT, PENDLEY y EBINGER: *Atoms for Peace...*, p. 120.
85. GOLDSCHMIDT, B.: *Proliferation and Non-Proliferation...*, p. 20.
86. Un informe inédito y de gran utilidad con respecto a este tema es el titulado: "The Trilateral Franco-German-Italian Nuclear Cooperation Negotiations, 1956-1958: A German Perspective", Paper presentado por CONZE, Eckart del Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP-, Ebenhausen, Alemania, a la International Studies Association, 1991 Annual Convention, Vancouver, Canadá, 19-23 de marzo de 1991.
87. FISCHER, David: *Stopping the spread of nuclear weapons...*, pp. 50-51. David Fischer se basa para hacer esta afirmación en unas declaraciones de Francis Perris, antiguo Alto Comisionado francés para la Energía Atómica.

88. SPECTOR, Leonard: Nuclear Proliferation Today, Vintage Books, Nueva York, 1984, pp. 26-29.

89. GOLDSCHMIDT, B.: "From Nuclear Middle Ages to Nuclear Renaissance" en PILAT, PENDLEY y EBINGER: *Atoms for Peace...*, p. 119.

90. La URSS criticó durante mucho tiempo el sistema de salvaguardias del OIEA ante la Mesa de Gobernadores. Su Gobernador ruso, Vassilli Emelyanov, había incluso llegado a comparar las salvaguardias -así afirma David Fischer, presente en esas reuniones- con una "telaraña" en la cual EE.UU. trataba de "capturar" toda la ciencia nuclear del mundo. Después de la crisis de los misiles cubanos y de la detente nuclear entre las dos superpotencias, el mismo Gobernador ruso cambió su criterio y anunció a mediados de 1963, pocas semanas antes de firmarse el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares - PTBT- que "la labor principal del OIEA era la de aplicación de las salvaguardias internacionales".

91. *El Libro de la Energía...*, p. 300.

92. GOLDSCHMIDT, B.: *Proliferation and Non-Proliferation...*, p. 13.

93. GOLDSCHMIDT, B.: *The Atomic Complex...*, p. 162.

94. Los acuerdos alcanzados en estas primeras negociaciones están analizados y parcialmente reproducidos en el artículo de MEDALIA, Jonathan: "The Test Ban Debate: Forty Years of New and Recurring Themes" en MEDALIA, Jonathan, ZINSMEISTER, Paul y CIVIAK, Robert (Edits.): Nuclear Weapons and Security. The Effects of Alternative Test Ban Treaties, Westview Press, Boulder, San Francisco y Oxford, pp. 19-49. En la obra se pueden así mismo encontrar referencias interesantes en torno a la relación entre los Tratados de Prohibición de Pruebas Nucleares y los de establecimiento de zonas libres de armas nucleares, así como el TNP.

95. A/RES/1577 (XV) y A/RES/1578 (XV), respectivamente.

96. Un análisis más detallado acerca de la historia de las negociaciones sobre las pruebas nucleares se puede encontrar en el excelente artículo de GREB ALLEN, G.: "Survey of past test ban negotiations" en GOLDBLAT, Josef y Cox, David (Edits.), Nuclear Weapon Tests: Prohibition or Limitation?, Oxford University Press-SIPRI, Oxford, 1988, pp. 95-114.

97. Este fue el motivo alegado por los americanos para la suspensión del Encuentro de París, dónde las cuatro potencias nucleares se debían haber reunido. Muchos autores (por ejemplo Walter Lafeber en America, Rusia and the Cold War 1945-1984, quinta edición, Nueva York, Newberry Award Records, 1985, p. 206) afirman de manera optimista que este encuentro hubiera posibilitado ya la firma de un Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares.

98. MEDALIA, Jonathan: *The Test Ban Debate...*, pp. 28-29.

99. SCHMALBERGER, Thomas: In Pursuit of a Nuclear Test Ban Treaty. A Guide to the Debate in the Conference on Disarmament, UNIDIR 91/16, United Nations Institute for Disarmament Research, Naciones Unidas, Nueva York, 1991, pp. 22-

23.

100. ENDC/9, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America, "Draft Treaty on the Discontinuance of Nuclear Tests".

101. SCHMALBERGER, Thomas: *In Pursuit of a Nuclear Test Ban Treaty...*, p. 23.

102. MEDALIA, Jonathan: *The Test Ban Debate*, p. 30.

103. El "Eighteen-Nation Committee on Disarmament" (ENDC) fue creado en 1962 y formaban parte del mismo Birmania, Brasil, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Etiopía, Francia, la India, Italia, México, Nigeria, Polonia, Rumanía, Suecia, República Árabe Unida, Reino Unido, Estados Unidos y la URSS.

104. ENDC/58, United Kingdom/United States, "Draft Treaty Banning Nuclear Weapons in all Environments".

105. ENDC/59, United Kingdom/United States, "Draft Treaty Banning Nuclear Weapons in the Atmosphere, in Outer Space and Underwater".

106. "Hot Line Agreement"; establecía un sistema de comunicación basado en dispositivos tales como la instalación de teletipos con el fin de minimizar el riesgo de guerra nuclear entre las dos potencias mediante el intercambio de información (en MEDALIA, pp. 30-31).

107. No nos detendremos ahora en el análisis detallado del PTBT ya que la cuestión se abordará en el capítulo V de esta tesis doctoral dentro del conjunto de Tratados de Limitación de las Pruebas Nucleares.

108. MEDALIA, Jonathan: *The Test Ban Debate...*, p. 31.

109. Ver por ejemplo SCHMALBERGER, Thomas: *In Pursuit of a Nuclear Test Ban Treaty...*, p. 25.

110. También llamado "Outer Space Treaty".

111. Ver por ejemplo "The NPT and the CTBT: An Inextricable Relationship?" en *ISSUE REVIEW*, Nº 1, Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation, Mountbatten Centre for International Studies, University of Southampton, Gran Bretaña, marzo de 1992.

112. Para un estudio detallado sobre los esfuerzos irlandeses en el ámbito de la no-proliferación nuclear resulta muy interesante la ponencia de CHOSSUDOVSKY M, Evgeny: "Prevention of the Wider Dissemination of Nuclear Weapons. Ireland's Initiative in the United Nations (1958-1961)". Borrador preliminar de un artículo presentado al *Irish Pugwash Symposium on Non-Proliferation*, Dublín, 5 al 8 de mayo de 1989, inédito.

113. El "Ten Nation Disarmament Committee" (TNDC) estaba formado por cinco Estados de la OTAN (Canadá, Francia, Italia, el Reino Unido y EE.UU.) y cinco

del Pacto de Varsovia (Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia, Rumania y la URSS).

114. HOWLETT, Darryl y SIMPSON, John: *Nuclear Non-Proliferation...*, p. 20.

115. Ver por ejemplo los artículos I y II del TNP.

116. Resolución A/Res/1665 (XVI) de 5 de diciembre de 1961.

117. Nombre en inglés "General and Complete Disarmament" (GCD).

118. *PPNN Briefing Book...*, p. 30.

119. El ENDC, cuya creación estaba ya contemplada en la Resolución 1378 (XIV) de 20 de noviembre de 1959, se reunió por primera vez en marzo de 1962 contribuyendo a la conclusión del PTBT en 1963 y a la del Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP) en 1968. En 1969 este Comité se amplió a 26 miembros (Argentina, Hungría, Japón, Mongolia, Holanda, Paquistán y Yugoslavia pasaron a ser nuevos miembros del Comité). Fue reestructurado y pasó a llamarse "Comité de la Conferencia sobre Desarme" (CCD). En 1975 el Comité fue de nuevo ampliado a 31 Estados (la República Federal Alemana, la República Democrática Alemana, Irán, Perú y el Zaire).

120. "Documents on Disarmament", 1961, at 441., publicados por US la Arms Control & Disarmament Agency Pub.

121. HOWLETT, Darryl y SIMPSON, John: *Nuclear Non-Proliferation...*, p. 21.

122. *PPNN Briefing Book...*, p. 31.

123. HOWLETT, Darryl y SIMPSON, John: *Nuclear Non-Proliferation...*, p. 21.

124. GOLDSCHMIDT, B.: *Proliferation and Non-Proliferation...*, pp. 22-23.

125. HOWLETT, Darryl y SIMPSON, John: *Nuclear Non-Proliferation...*, pp. 21-22.

126. A/RES/2028 (XX) de 23 de noviembre de 1965. Los antecedentes de esta resolución eran por una parte el Proyecto de Tratado Norteamericano de 17 de agosto de 1965 (y las enmiendas presentadas al mismo por EE.UU. el 21 de marzo de 1966) y por otra, el Proyecto de Tratado Soviético de 24 de septiembre de 1965. Ambos proyectos aparecen reproducidos en su totalidad en la obra de FISCHER, Georges: *La No-Prolifération des Armes Nucléaires*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Bibliothèque de Droit International, Tomo L, París, 1969, reproducidos como anexos I, II, y III respectivamente, pp. 205-212.

127. FISCHER, Georges: *La No-Prolifération des Armes Nucléaires...*, p. 21.

128. HOWLETT, Darryl y SIMPSON, John: *Nuclear Non-Proliferation...*, p. 22.

129. WILLRICH, Mason: *Non-Proliferation Treaty: Framework for Nuclear Arms Control*, The Michie Company, Law Publishers, Charlottesville, Virginia, 1969,

p. 63. Este libro constituye una obra básica para el análisis del proceso negociador del TNP.

130. Texto completo reproducido en el documento ENDC/192/Rev. 1.

131. Resolución A/RES/2373 (XXII) aprobada el 12 de junio. Reproducida íntegramente por FISCHER, Georges: *La Non-Prolifération des Armes Nucléaires...*, pp. 213-214, anexo IV.

132. Los votos en contra fueron los de Albania, Cuba, Tanzania y Zambia.

133. Resolución S/RES/255, adoptada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en su sesión 1433 de 19 de junio de 1968 por 10 votos a favor, ninguno en contra y cinco abstenciones (entre ellas la de Francia, la India y Paquistán).

134. El estudio del Tratado de la Antártida y de Tlatelolco se abordará con más detalle en el capítulo V de esta tesis doctoral.

135. El texto completo en español de este tratado se puede consultar en el libro de GOLDBLAT, Josef y VIÑAS, Angel: La no-proliferación de armas nucleares, FEPR, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1985, pp. 110-130. También incluye un anexo de Estados miembros del tratado y fechas de acceso al mismo, si bien los datos ya se encuentran algo desfasados.

136. Acerca de los problemas que ha planteado el Tratado, sobre todo por las posturas de Argentina, Brasil, Chile y Cuba ver GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: "El Tratado de Tlatelolco y el futuro de las potencias nucleares en América Latina" en PAPELES PARA LA PAZ, Núm. 49, Centro de Investigación para la Paz (CIP), Madrid, 1993, pp. 187-193.

137. Un estudio retrospectivo sobre el Tratado de Tlatelolco es el titulado "Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America (Treaty of Tlatelolco)" en Disarmament Facts, Núm. 68, Department for Disarmament Affairs, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1989.

138. Ver el estudio (sobre los trabajos de elaboración del Tratado y su negociación) realizado por CARASALES, Julio: "En el final de un largo camino: Argentina y Tlatelolco" en América Latina/Internacional, FLACSO/Programa Argentina, Vol. 9, Núm. 32, abril-junio de 1992, pp. 497-502.

139. Párrafo III del Protocolo Adicional I del Tratado de Tlatelolco prácticamente idéntico al contenido en el Preámbulo del TNP.

CAPITULO SEGUNDO

EL TRATADO SOBRE LA NO-PROLIFERACION DE LAS **ARMAS NUCLEARES (TNP)**

2.1 INTRODUCCION

El Tratado sobre la No-Proliferación de las Armas Nucleares, más conocido con la siglas TNP, constituye el instrumento jurídico principal del régimen de no-proliferación nuclear. Pero además, con 174 Estados Partes en él¹ -lo que representa el 94 por ciento de todos los miembros de Naciones Unidas-, sigue siendo el Tratado multilateral de control y limitación de armamentos más universal. Es precisamente su carácter universal lo que le diferencia de otros tratados de limitación de armamentos como el Tratado de Tlatelolco, que le precedió, con una vocación eminentemente regional. Todas las potencias nucleares reconocidas como tales -EE.UU., Rusia, China, Gran Bretaña y Francia- y que son también miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, son además Partes en el TNP².

A pesar de las críticas de las que ha sido objeto el Tratado, como su carácter discriminatorio, la falta de mecanismos eficaces para imponer sanciones a aquéllos Estados miembros acusados de no cumplirlo, o los problemas a la hora de aplicar las salvaguardias del OIEA, a lo largo de los últimos veinticinco años el TNP ha servido para contener la proliferación incontrolada de armas nucleares. Al margen de los propios Estados nucleares, sólo la India y Sudáfrica han llevado a cabo con éxito la explosión de una bomba nuclear³. Unicamente tres estados, ninguno de ellos Partes en el TNP, poseen en la actualidad capacidad nuclear suficiente para

fabricar armas nucleares: la India, Israel y Paquistán. Este hecho constituye todo un logro para el Tratado, teniendo en cuenta que cuando este se firma en 1968 los pronósticos apuntaban a que serían alrededor de dos docenas el número de estados que tendrían acceso al arma nuclear en los diez años siguientes⁴. Sudáfrica constituye el primer ejemplo de un Estado que ha adquirido capacidad nuclear con posterioridad a la entrada en vigor del TNP y que ha elegido de forma voluntaria regresar a un status de Estado no-nuclear, desmantelando su arsenal nuclear y sometiéndolo a los controles internacionales previstos en el régimen de no-proliferación. Por último, sólo un Estado ha intentado abandonar el TNP, Corea del Norte, algo que finalmente, debido a las fuertes presiones internacionales, no se ha llegado a producir⁵.

Ya en la década de los noventa, el TNP se ha visto reforzado como consecuencia de la aplicación de la Resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a través de la cuál se condenaba a Iraq por no cumplir sus obligaciones internacionales como Estado miembro del TNP y por lo tanto, se la obligaba a desmantelar su programa nuclear militar y a someter todas sus instalaciones nucleares a control del OIEA⁶. Era la primera vez en la corta historia del régimen de no-proliferación nuclear que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas daba su apoyo unánime al OIEA mediante la adopción de sanciones a Iraq, lo que significaba el apoyo al TNP, a pesar de que por entonces dos de sus miembros, Francia y China, no habían suscrito el Tratado. Por

otra parte, el TNP volvió a recobrar protagonismo como consecuencia de la firma del Protocolo de Lisboa del Tratado START I el 23 de mayo de 1992 mediante el cual Bielorusia, Kazakhstán y Ucrania se comprometían a "firmar lo más pronto posible el TNP como repúblicas no nucleares".

Raramente en la historia de las Relaciones Internacionales ha habido un número tan alto de estados dispuestos a renunciar de forma voluntaria no sólo a sus armas, sino también a su capacidad nuclear a través de la firma un tratado multilateral. El Tratado insiste en legitimar la posesión de las armas nucleares en manos de los Estados ya nucleares antes del 1º de enero de 1967, mientras que prohíbe al resto adquirirlas de forma directa - fabricación- o indirecta -recurriendo a la ayuda de otros estados-. Lo que daría lugar en otras circunstancias a un infrngimiento de la soberanía nacional a través del sometimiento de los programas nucleares de estos estados a controles internacionales, aquí es mayoritariamente aceptado. Pero ¿puede mantenerse esta situación indefinidamente?. La Conferencia de Prórroga del TNP de 1995 llevará a la Comunidad Internacional a un debate sin precedentes sobre este tema que en definitiva, constituye la esencia misma del futuro del régimen de no-proliferación nuclear y, aunque sólo sea de forma indirecta, también el de las armas nucleares. Este capítulo nos servirá para analizar las bases y el contenido de esta pieza clave de la filosofía de la no-proliferación nuclear y para entender mejor los "viejos" y "nuevos" problemas a los que tendrá que hacer frente el

Tratado en 1995 en la no siempre bien llamada "Conferencia de supervivencia".

Evidentemente, hay que ser conscientes de la gran cantidad de obras que ha generado el TNP, principalmente en lengua inglesa, y que sin duda seguirá produciendo en torno a la fecha mágica de 1995.

Tampoco podemos ocultar el enorme número de enfoques que ha tenido el estudio del Tratado: en función de su evolución histórica, según su contenido e interpretaciones, atendiendo al criterio de Estados Partes o no en él, según el papel jugado por los suministradores nucleares, estableciendo paralelismos con otros tratados, en función de las violaciones de las que ha sido objeto, en función de los acuerdos alcanzados en sus conferencias de revisión (1975, 1980, 1985 y 1990), o bien, centrándose sólo en determinados artículos del TNP, entre otros. Nosotros no podemos referirnos a casos concretos, al margen del español que se abordará en profundidad en la segunda parte de esta tesis doctoral, ya que ello excedería de nuevo los límites de un sólo capítulo, ya de por sí amplio. Hemos procurado con todo, que nuestro estudio del Tratado sea lo más exhaustivo y objetivo posible, abarcando fuentes documentales tanto de la primera etapa del Tratado, como obras de reciente publicación, incluyendo cuando ello ha sido posible, documentos oficiales. Nuestro análisis tampoco es estrictamente jurídico sino que va más allá de este, analizando los problemas que presentan las disposiciones del Tratado y las implicaciones de estas para los Estados

miembros del régimen de no-proliferación nuclear.

Por su gran relevancia, hemos considerado oportuno incluir al final de esta tesis doctoral la versión oficial en del texto completo en español del TNP (según copia depositada en el Ministerio de Asuntos Exteriores). Al margen de esto, cuando se analiza el Tratado figura asimismo el artículo que es analizado en cada uno de los epígrafes.

2.2 LA "NO-PROLIFERACION NUCLEAR" COMO CONCEPTO

Aunque la idea de no-proliferación nuclear ya se venía manejando desde 1961, el término "no-proliferación" no apareció hasta cuatro años más tarde, en 1965. La formulación del concepto de "no-proliferación nuclear" en 1961 tuvo lugar en una atmósfera dominada por la creencia general que la proliferación tenía un "peligro estadístico", es decir, que la probabilidad de una guerra nuclear podría incrementar también el número de estados en posesión de armas nucleares. Este concepto estaba también muy unido a la preocupación que despertaba el peligro que representaba un lanzamiento accidental de armas nucleares⁷. Los efectos destructivos de las armas nucleares, patentes a través de las experiencias de Hiroshima y Nagasaki, estuvieron muy presentes en la formulación del concepto durante estos primeros años. Pero este concepto tenía muchas limitaciones y problemas, algunos de los cuales fueron resueltos durante la fase negociadora

del TNP (1965-1968), otros durante la de implantación del Tratado (a partir de 1970), mientras que otros continúan aun sin resolver. En la práctica, todos estos problemas tienen su base en la distinción entre dos categorías de estados en el seno del TNP: Estados nucleares y Estados no-nucleares y como veremos, con derechos y obligaciones diferentes dentro del Tratado.

Para entender la propia naturaleza del TNP nos tenemos que remitir al inicio de su negociación como consecuencia de la explosión nuclear china en octubre de 1964 y de una propuesta de la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas en la que se pedía al Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones (en el seno del cual Francia se negaba a participar) a considerar la cuestión adopción de un tratado de no-proliferación nuclear⁸.

Efectivamente, en junio de 1965 el Comité de Desarme de la ONU adoptaba la Resolución Omnibus DC/225, apoyada en por Suecia y 28 Estados no alineados, en la que se concedía especial prioridad a la cuestión de la adopción de un tratado o convención para prevenir la "proliferación nuclear"⁹. Pero la discusión acerca del alcance que debía de tener el concepto "no-proliferación nuclear" se había iniciado un mes antes, en mayo de 1965.

El 4 de mayo, antes del envío a Naciones Unidas de los borradores de tratado norteamericano y soviético, la India había conseguido introducir en el Comité de Desarme de Naciones Unidas, dónde se estaba negociando el tratado, un programa de cinco puntos sobre no-proliferación de armas

nucleares. Los elementos de este programa eran los siguientes:¹⁰

(1) Un Acuerdo de todas las potencias nucleares para no transferir armas nucleares o tecnología nuclear a otros estados;

(2) un Acuerdo de no utilización de las armas nucleares en contra estados que no las poseyesen;

(3) un Acuerdo a través del cual las Naciones Unidas pudiesen salvaguardar la seguridad de los estados que resultasen amenazados por estados con capacidad nuclear;

(4) un compromiso para alcanzar progresos tangibles hacia el desarme nuclear, incluyendo un Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares, el establecimiento de una zona completamente libre de producción de armas nucleares y de su lanzamiento, así como una reducción sustancial de las reservas existentes y,

(5) un Acuerdo por parte de las potencias no-nucleares para no adquirir o fabricar más armas nucleares¹¹.

Hasta ese momento nunca se había tenido en cuenta en la definición del concepto de "proliferación nuclear" el aumento de armas nucleares en manos de las potencias ya nucleares, sino que sólo se había hecho referencia al incremento en el número de estados en posesión de estas armas. El físico indio Bhabha propuso por este motivo distinguir entre proliferación nuclear vertical para el primer caso, y proliferación nuclear horizontal para el segundo.

La India se refería constantemente a la adquisición de armas nucleares en manos de las potencias ya nucleares como

proliferación "vertical", "de hecho", "existente", "actual", "continuada" o "real" y a la opción nuclear consecuente por parte de los estados no-nucleares como proliferación "horizontal", "adicional", "futura", "posible" o "probable". Desde el punto de vista indio, la proliferación nuclear vertical era la causante directa de la proliferación nuclear horizontal: la creciente adquisición de armas nucleares por parte de las potencias nucleares tenía una consecuencia directa sobre aquéllos estados que no las poseían, ya que amenazaba su seguridad. Por este motivo la India afirmaba que "el TNP" debía perseguir la proliferación de todas las armas nucleares, particularmente la proliferación vertical, en lugar de sólo la horizontal como defendían EE.UU. y la URSS en sus respectivos borradores de Tratado¹². Dos años más tarde, en 1967, este mismo Estado criticaría el texto de los borradores de Tratado soviético-norteamericano por considerar que los mismos omitían de forma interesada medidas concretas de no-proliferación como la limitación de armamentos y el desarme nuclear, consideradas necesarias no sólo para garantizar la seguridad de los estados no-nucleares y reducir así el riesgo de proliferación nuclear horizontal, sino también porque su omisión en el TNP era considerada discriminatoria¹³. La India pensaba que el concepto de no-proliferación nuclear tal y como quedaba definido en el TNP era incompleto, ya que no hacía alusión al armamento nuclear en manos de las potencias ya nucleares. El punto más importante de la Resolución 2028 (XX) -analizada en el capítulo primero de esta tesis- que estipulaba que "el

Tratado debía de perseguir un balance aceptable de responsabilidades mutuas y obligaciones entre Estados nucleares y no-nucleares" quedaba de este modo invalidado, y a cambio se introducía en el TNP una cláusula -artículo VI- a través de la cual los estados poseedores de armas nucleares se comprometían "de buena fe" a limitar y a reducir sus arsenales nucleares en "fecha cercana", algo que muchos Estados no-nucleares veían como insuficiente, ambiguo y desde luego, discriminatorio¹⁴.

2.2.1 Las posiciones de los diferentes grupos de estados respecto a la no-proliferación nuclear¹⁵

Al principio de las negociaciones las posiciones de los diferentes estados en torno a la adopción de un Tratado de no-proliferación nuclear evidenciaban una alto grado de enfrentamiento más o menos acentuado según el Estado en cuestión. Estas posiciones podían agruparse a su vez por grupos de estados.

Los Estados del Tercer Mundo menos desarrollados, a favor del objetivo de no-proliferación, deseaban obtener a cambio de su renuncia a fabricar armas nucleares (en cualquier caso a largo plazo) la promesa por parte de las potencias nucleares de adoptar medidas concretas de desarme nuclear, de no amenazarlos nunca o atacarlos con armas nucleares y en definitiva, facilitarles ayuda para permitirles recuperar su retraso en materia uso pacífico de la energía nuclear (propósitos civiles).

Los Estados en vías de desarrollo, como Brasil o la India (más reticente acerca de este tema tras la explosión nuclear china y la muerte de Nerhu), subrayaban el aspecto discriminatorio que representaba el TNP al exigir el abandono de su soberanía en materia nuclear. Reclamaban, en compensación por dicha renuncia, sacrificios por parte de las potencias nucleares materializados en compromisos como el de no fabricar nuevas armas nucleares y reconvertir una parte de sus arsenales nucleares para el uso pacífico de la energía nuclear por parte de los Estados en vías de desarrollo. Estas condiciones no tenían posibilidades de poder ser aceptadas por las dos grandes potencias nucleares que ya entonces eran conscientes que tales exigencias provocarían una ausencia en el tratado de estados significativos. Tanto Brasil como la India se opusieron desde 1967 a la cláusula introducida en los borradores de Tratado estadounidense y soviético por medio de la cual los Estados no-nucleares eran "privados de su derecho a realizar pruebas nucleares" , argumentando a su favor que el TNP sólo se debía centrar en impedir la proliferación de armas nucleares, dejando a los Estados no-nucleares libertad para desarrollar explosivos nucleares con fines civiles¹⁶. En 1968 la posición de ambos Estados se volvió aun más radical, acusando al Tratado de ser discriminatorio por la imposición de obligaciones y concesión de privilegios a sólo unos pocos y por la ausencia de un procedimiento verificable de los compromisos de desarme y limitación de armamentos suscrito por los Estados nucleares. En este sentido, para estos Estados, la omisión intencionada

de las obligaciones de los Estados nucleares autorizaba implícitamente la continuación de la proliferación nuclear vertical por lo menos durante otros veinticinco años, período inicial de duración del Tratado¹⁷.

Respecto a los Estados industrializados, para los cuales la renuncia tenía un significado real a corto plazo, exigían medidas de desarme por parte de las potencias poseedoras de armamento nuclear. Hay que destacar especialmente la posición de Suecia, que pedía además una supresión total de las pruebas nucleares. Suecia, en representación de ocho Estados no alineados, reclamaba su derecho a la presentación de propuestas independientes de las presentadas por las potencias nucleares, aunque éstas últimas las considerasen inaceptables¹⁸. Estas propuestas se centraban principalmente en tres aspectos: la firma de un CTBT (que tendría que ser negociado de forma paralela al TNP y ser firmado a lo más tarde el 1º de enero de 1967), la negociación de un tratado de prohibición para la producción de material fisible cuya última finalidad fuese su utilización en armas nucleares (y que tendría que estar concluido el 1º de julio del mismo año) y, por último, la firma de un TNP, que no debería empezarse a negociar hasta que no se hubiesen firmado los otros dos tratados¹⁹.

Pero el grupo de los ocho Estados no-alineados temía sobre todo que un posible control internacional de la energía nuclear fuera una fuente para el espionaje industrial y reclamaban por ello que las instalaciones nucleares civiles de las potencias nucleares fuesen también sometidas a los

controles e inspecciones del OIEA, si así debían de hacerlo ellos mismos. Por su parte, los Estados no-nucleares del EURATOM, apoyados por la Comisión de las Comunidades Europeas, pedían que el control de la Comunidad fuera considerado equivalente al del OIEA y, por lo tanto, sus Estados miembros debían de quedar al margen de ser doblemente inspeccionados por el Organismo²⁰.

Para Alemania (República Federal), Japón e Italia, que como vimos ya habían sido obligados a renunciar a la fabricación y posesión de armas nucleares, toda restricción suplementaria, como la imposición de un control internacional les parecía inaceptable a menos que se les asegurase que gozarían de las mismas libertades y ventajas en el campo nuclear civil que las potencias nucleares. Durante los primeros años de negociación del Tratado, la cuestión alemana, es decir la posibilidad que Alemania tuviese acceso a la posesión de armas nucleares a través de la creación de una Fuerza Nuclear Multilateral en el seno de la OTAN, bloqueó cualquier iniciativa y llegó a amenazar incluso la retirada de la URSS de las negociaciones sobre el TNP.

El caso de Japón era sin embargo diferente. A pesar de haber vivido su propia "experiencia nuclear" al término de la II Guerra Mundial, se temía que si Japón adquiría capacidad nuclear de disuasión en contra China, con la ayuda de EE.UU., no estabilizaría la posición de China en Asia, sino que aumentaría el peligro de una confrontación con armas nucleares en la región. Por otra parte, la decisión del gobierno japonés de no adquirir armas nucleares para

defenderse de un posible ataque chino se hacía, en opinión de muchos analistas, para evitar que la India tuviese también sus propias razones para adquirir estas²¹.

A Francia el futuro Tratado no le planteaba problema. Al igual que el resto de las potencias poseedoras de armas nucleares, Francia no tenía ningún interés de que aumentase el número de Estados del "Club Atómico". Pero como ya había criticado el Tratado de Moscú por su carácter discriminatorio al prohibir parcialmente las pruebas nucleares y haber declarado que el PTBT no era un tratado de desarme nuclear sino solamente un acuerdo de no-armamento entre estados desarmados, no podía unirse al TNP, sin caer en una auto-contradicción; era en definitiva un tratado que para Francia tenía el mismo carácter discriminatorio que el PTBT, aunque el acuerdo no estorbara para nada sus objetivos nucleares y consagrara de hecho el estatuto francés de potencia nuclear. La actitud francesa respecto al Tratado fue por consiguiente la de "ni condenar, ni aplaudir la conclusión del TNP". El Embajador francés Armand Bérand señalará no obstante en una intervención ante la Asamblea General de la ONU el 12 de junio de 1968 que Francia "se comportaría en el futuro exactamente igual que los Estados que habían decidido adherirse al TNP, no teniendo ningún interés en favorecer la diseminación de armas nucleares ni directa, ni indirectamente²².

Por su parte, la Unión Soviética tenía todo que ganar y nada que perder con el TNP. Moscú controlaba y limitaba perfectamente las actividades nucleares de los países del

Pacto de Varsovia en dónde se acababa de establecer la renuncia a fabricar armas nucleares. Algunos de estos Estados, como Bulgaria y Hungría (además de Finlandia) se vieron obligados a renunciar al arma nuclear en sus respectivos tratados de paz. Sólo Rumania dio pruebas de independencia soviética durante la negociación del Tratado uniéndose a menudo a los Estados del Tercer Mundo en sus esfuerzos por obtener un equilibrio más satisfactorio en las concesiones realizadas por las potencias nucleares a las no nucleares. En 1967 Rumania propuso una formulación más estricta del artículo III.1 del TNP, cuya redacción hubiera quedado del modo siguiente:²³

1. "Los Estados nucleares Partes en el Tratado acuerdan adoptar medidas específicas que tengan como consecuencia la cesación de la fabricación de armas nucleares lo antes posible y la reducción y destrucción de las armas nucleares y de sus medios de lanzamiento".

2. "Si cinco años más tarde de la entrada en vigor del Tratado dichas medidas no han sido adoptadas, las Partes deberán de considerar la situación creada y decidir acerca de las medidas que deben de ser tomadas".

Pero sin duda, la cuestión más problemática para los Estados del Bloque del Este era la relacionada con las inspecciones del OIEA. La URSS no estaba muy entusiasmada con la idea de abrir sus instalaciones nucleares a los satélites y al control del OIEA, pero por otra parte, estaba dispuesta a hacerlo con tal de que la República Federal Alemana también lo hiciese. Además, había que tener en cuenta que por primera vez desde el fin de la guerra, los soviéticos tenían

la oportunidad de participar por medio de inspectores del "bloque comunista" en el control del desarrollo nuclear en la mayoría de los Estados occidentales y del Tercer Mundo no-nucleares. Pero nuevamente se planteó el problema con Rumania, Estado que volvió a proponer una enmienda al artículo III del TNP en virtud del cual se pretendía establecer un control particular, diferente del instituido por el OIEA, acerca de la utilización militar de la energía nuclear. La enmienda rumana exigía el establecimiento de un control apropiado, a través del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, "de cara a asegurar que los Estados no-poseedores de armas nucleares, Partes en el Tratado y que albergasen en sus territorios bases militares extranjeras de estados que sí poseyesen armas nucleares, no pudiesen tener acceso a través de dichas bases al armamento nuclear"²⁴. Esta proposición enfrentaba por primera vez a americanos y a soviéticos acerca del problema alemán. Los primeros porque defendían la no-proliferación y sobre todo porque tenían bases militares en Alemania; los segundos, porque más que en la no-proliferación nuclear estaban interesados en la lucha contra el acceso de ciertos estados al arma nuclear, especialmente Alemania²⁵. Era también interesante que Rumania sacase de nuevo a la luz un tema acerca del cual la propia URSS, tras el abandono de la idea de creación de una Fuerza Nuclear Multilateral, ya no estaba interesada, el problema de las bases militares en los Estados no nucleares.

Finalmente estaba la cuestión de las garantías de seguridad. Los Estados occidentales, incluyendo EE.UU., Gran

Bretaña, Canadá e Italia, apoyaban la adopción de las llamadas "garantías de seguridad positivas", que se referían a la respuesta nuclear rápida de los Estados nucleares en caso de que un Estado no-nuclear Parte en el Tratado fuese atacado o amenazado con serlo por parte de otro Estado nuclear no parte del Tratado -en clara alusión a China-. Los Estados del Bloque del Este, incluyendo la URSS, Bulgaria Checoslovaquia, Polonia y Rumania, eran más partidarios de la adopción de garantías de seguridad negativas, lo que comenzó a ser conocido con el nombre de "Propuesta Kosygin". Dicha iniciativa, aplicada al TNP, exigía la adopción de dos propuestas soviéticas: la adopción de una convención internacional prohibiendo el uso de las armas nucleares y un acuerdo de prohibición de despliegue de armas nucleares en el extranjero. Los Estados del Bloque Este fueron especialmente críticos hacia los Estados occidentales por su falta de interés en propuestas de limitación del uso de las armas nucleares y por su actitud reticente a negociar este tipo de medidas, incluyendo la "Propuesta Kosygin"²⁶. Durante 1967 y 1968 no se llegó a ningún acuerdo a este respecto para la adopción de una Resolución, pero sí permitió el acercamiento de posturas entre los países del Este y los occidentales. Canadá, a través de su Embajador Burns, sugirió la posibilidad de incorporar en el TNP tanto las garantías de seguridad positivas como las negativas²⁷. Por último, el 16 de marzo de 1967 el grupo de países no-alineados propuso incorporar al texto del TNP un artículo obligando a los Estados nucleares a no utilizar (o amenazar con hacerlo)

armas nucleares en contra de estados no-poseedores de este tipo de armas y todo ello, con vistas a lograr un balance más equilibrado de obligaciones entre los Estados nucleares y los no-nucleares. En 1968 la propuesta se materializó con la adopción de la Resolución 255 por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, que forma parte del TNP.

Por último resta hablar de la posición de EE.UU. con respecto al TNP. Para EE.UU. lo verdaderamente importante era la adopción de un tratado de esta índole y el respeto universal a las reglas de no-proliferación, algo que será encomendado al OIEA. En un primer momento EE.UU. quería además sacar adelante la iniciativa de creación de una Fuerza Nuclear Multilateral como complemento al TNP. A finales de 1966 la cuestión quedó resuelta como consecuencia de las conversaciones secretas mantenidas entre el secretario de Estado norteamericano Dean Rusk y el ministro de Asuntos Exteriores soviético Andrei Gromyko. Pero lo que en un primer momento representaba un éxito para la URSS, que había conseguido el abandono de la idea de creación de la Fuerza Nuclear Multilateral por parte de EE.UU. -sin olvidar que ese mismo año obtiene la victoria en las elecciones celebradas en Alemania Federal el partido Social Demócrata, que se opondrá a la adquisición alemana de armas nucleares-, no será tal ya que a cambio, la URSS tendrá que aceptar la presencia de armas nucleares norteamericanas en el territorio de los Estados aliados. Ello significaba también el no oponerse más a las consultas sobre el eventual uso de las armas nucleares entre Estados aliados, es decir, a la

creación de un Comité de Planificación Nuclear en el seno de la OTAN.

Respecto al control del OIEA no planteaba tampoco ningún problema a EE.UU. ya que el sistema de control, según una declaración unilateral norteamericana de 2 de diciembre de 1967 realizada por su Presidente Johnson, sólo "se aplicaría a todas las actividades nucleares de EE.UU., como Estado miembro del OIEA, excepto a aquéllas que estuviesen directamente relacionadas con la seguridad nacional"²⁸. Es decir, quedaban exceptuadas del control del Organismo las actividades nucleares militares norteamericanas. El Gobierno británico hacía también dos días más tarde una declaración similar a la norteamericana²⁹. La URSS, a modo de revancha, se reservaba también la prerrogativa de excluir de dicho control sus instalaciones nucleares militares. Esta diferencia entre fines pacíficos y militares de la energía nuclear fue de nuevo la causa de graves enfrentamientos entre Estados nucleares y no-nucleares, reapareciendo las acusaciones acerca del carácter discriminatorio del TNP.³⁰

Tras más de tres años de negociaciones el TNP vio por fin la luz el 10 de julio de 1968, después de haber sido firmado por las tres potencias depositarias: Estados Unidos, la Unión Soviética y Gran Bretaña. Los Estados depositarios habían conseguido en el último año retrasar la celebración de una conferencia de Estados no-nucleares cuyo fin era modificar el Tratado para obtener concesiones más amplias de las potencias nucleares tanto en el campo del desarme, como en el de la asistencia nuclear a los estados menos

avanzados³¹. la Conferencia de los Estados no poseedores de armas nucleares se celebró por fin en Ginebra en Agosto de 1968, una semana después de la ocupación de Checoslovaquia por tropas soviéticas, y se prolongó durante un mes. Las cuatro potencias nucleares asistieron a la Conferencia como observadores, sin pronunciar palabra. Al contrario, tuvieron que escuchar las acusaciones de los Estados no-nucleares contra lo que consideraban una situación de desigualdad y por la presión que las potencias nucleares habían ejercido sobre ellos durante la última fase de negociación del TNP.

Las resoluciones adoptadas por la Conferencia se referían unas al desarme de las grandes potencias y otras a la ayuda a suministrar por éstas a los Estados no-nucleares en el campo de la formación de técnicos y científicos nucleares, en el del suministro de materiales fisibles, en el de la financiación de las explosiones nucleares pacíficas y en el de la participación de algunos Estados del Tercer Mundo en la Junta de Gobernadores del OIEA, responsable de la administración del Organismo. Pero las potencias nucleares no estaban tampoco dispuestas a dar un paso hacia atrás y poner de nuevo en peligro su hegemonía en materia de control de la energía nuclear, así que hicieron caso omiso de aquéllas resoluciones cuando el TNP ya estaba abierto a la firma de "todos los Estados del mundo".

2.3 EL TRATADO SOBRE LA NO-PROLIFERACION DE LAS ARMAS NUCLEARES: ANALISIS DE SU CONTENIDO³²

El Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP) constituye, como ya señalamos, la pieza básica del régimen de no-proliferación nuclear habiendo conseguido podido que la mayoría de los Estados del mundo sean Partes el mismo. Los otros dos elementos principales del régimen de no-proliferación nuclear son por una parte, el sistema de salvaguardias del Organismo Internacional de la Energía Atómica³³ -que opera para evitar que los Estados no nucleares miembros del TNP puedan desviar materiales nucleares declarados con fines civiles para fines militares o actividades prohibidas por el Tratado- y por otra, los Tratados Antártico, el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina o Tratado de Tlatelolco y el Tratado para el Establecimiento de una Zona Libre de Armas Nucleares en el Pacífico Sur o Tratado de Rarotonga, que sirven para ampliar geográficamente el régimen³⁴. Otros autores tienen no obstante en cuenta otros elementos adicionales del régimen, como el Tratado de Roma de 1957 por el que se crea entre otras la Comunidad Europea de la Energía Atómica³⁵, las propuestas de tratados de creación de zonas libres de armas nucleares en Oriente Medio, Africa, el Sureste Asiático, el sub-continente Asiático y otras sub-regiones, los tratados de posguerra que prohíben directa o indirectamente la posesión de armas nucleares por parte de

Alemania, Italia, Hungría, Rumania, Austria (por medio del Tratado del Estado de 1955) y Japón (a través de su constitución), el Tratado sobre los Usos del Espacio de 1967 y el de los Fondos Marinos de 1972, el Tratado de Prohibición Parcial de las Pruebas Nucleares (PTBT) de 1963 y Tratado de Prohibición Total de las Pruebas Nucleares o CTBT (actualmente en discusión)³⁶.

El TNP es también el único acuerdo internacional que prohíbe a una gran mayoría de estados la posesión de las armas más destructivas hasta ahora inventadas, mientras que tolera su posesión a solamente unos pocos³⁷. Este hecho hace que las obligaciones para unos y otros estados sean también diferentes. El Tratado, en su artículo IX define un "Estado poseedor de armas nucleares" como "aquél que haya fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1º de enero de 1967". El resto de los estados son considerados "Estados no nucleares" y por lo tanto, sin derecho a fabricar este tipo de armas. Esta diferencia ha ocasionado no pocas críticas al TNP tanto por parte de los Estados no-nucleares, que le han acusado de ser un tratado discriminatorio³⁸, como por parte de los nucleares, que han sugerido que el Tratado es incapaz de prevenir todas las formas posibles de proliferación. En cualquier caso, el TNP no puede ser entendido como un fin en sí mismo, ya que el objetivo último del Tratado, tal y como han declarado las potencias nucleares, es "allanar el camino hacia un futuro desarme nuclear", hoy en día aun utópico.

Dentro de pocas semanas se deberá de tomar una decisión

acerca de cual es el futuro del Tratado, según se establece en su artículo X.2, que como veremos también ha sido objeto de diferentes interpretaciones.

La estructura formal de lo que se conoce con el nombre de régimen de no-proliferación nuclear, tal y como quedó definido en la introducción de nuestra investigación, está contenida en el texto mismo del propio Tratado. De cada uno de sus artículos ha derivado el resto de los tratados y acuerdos de no-proliferación nuclear que forman parte hoy en día del régimen (si exceptuamos los tres acuerdos anteriores a la entrada en vigor del mismo: el Tratado Antártico, el de Tlatelolco y el Tratado de Moscú o PTBT). Este hecho merece plenamente, desde nuestro punto de vista, un análisis detallado del TNP. Para ello, vamos a utilizar un doble enfoque que nos permita una mejor comprensión de su texto: por una parte, el del estudio del contenido de cada uno de sus once artículos y por otra, con el fin de completar el primer enfoque, un estudio de la efectividad y aplicación de sus disposiciones basándonos en algunos casos concretos - teniendo en cuenta también nuestras limitaciones en cuanto a espacio- y en la evolución del propio régimen a lo largo de los últimos veinticinco años.

2.3.1 La no-transferencia de armas nucleares: el papel de los "Estados poseedores de armas nucleares"

(Preámbulo)

"Los Estados que conciertan este Tratado, denominados en adelante las «Partes en el Tratado»,
...Estimando que la proliferación de las armas nucleares agravaría considerablemente el peligro
de guerra nuclear,

De conformidad con las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que piden que
se concierte un acuerdo sobre la prevención de una mayor diseminación de las armas nucleares..."

Han convenido lo siguiente:

(Artículo I)

"Cada Estado poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado se compromete a no
traspasar a nadie armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales
armas o dispositivos explosivos, sea directa o indirectamente; y a no ayudar, alentar o inducir en forma
alguna a ningún Estado no poseedor de armas nucleares a fabricar o adquirir de otra manera armas
nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, ni el control sobre tales armas o dispositivos
explosivos".

Los principales compromisos en contra de la no
proliferación de las armas nucleares se encuentran contenidos
en los dos primeros artículos del TNP. Es lo que algunos
autores han denominado el "corazón que hace funcionar el
Tratado"³⁹. Las críticas con respecto al artículo I del TNP
se han hecho argumentando que el Tratado no prohíbe todas las
formas de proliferación nuclear. Se centra exclusivamente en
la proliferación nuclear horizontal (adquisición de armas
nucleares por parte de los Estados no nucleares), mientras

que permite la proliferación nuclear vertical (el aumento de los arsenales nucleares de los Estados ya de hecho nucleares).

Efectivamente, el artículo I no prohíbe el traspaso de armas y tecnología nuclear entre Estados ya nucleares, sino sólo a aquéllos Estados no-nucleares. Desde este punto de vista, la asistencia nuclear facilitada por EE.UU. a Gran Bretaña y a Francia para el desarrollo de sus programas nucleares y la cooperación nuclear anglo-norteamericana no constituyen por paradójico que pueda parecer una violación del Tratado, aunque se salga de los objetivos de desarme nuclear enunciados en el artículo VI del TNP⁴⁰. En otro contexto, la permisibilidad del artículo I podría haber tenido unas consecuencias estratégicas graves. Así por ejemplo, la cooperación nuclear entre China y Rusia podría facilitar la rápida expansión y modernización del arsenal nuclear chino, afectando considerablemente al balance de fuerzas nucleares en Asia, algo que ha sido denunciado por algunos Estados de la región⁴¹.

Hasta el momento tampoco se ha podido demostrar que un Estado poseedor de armas nucleares haya traspasado armas nucleares a un Estado no nuclear. Lo que es más difícil de verificar es la exigencia del artículo I de "no ayudar, alentar o inducir a adquirir armas nucleares" por parte de un Estado nuclear a otro Estado no nuclear. Esta exigencia resulta aun más difícil de verificar si tenemos en cuenta que ni el artículo I ni el II prohíben que un Estado no nuclear Parte en el Tratado ayude a otro Estado no poseedor de armas

nucleares y que no sea miembro en él a fabricar este tipo de armamento. Por otra parte, si el Estado receptor fuese miembro del Tratado estaría sujeto a las obligaciones establecidas en el artículo II, es decir, no aceptar dicha ayuda. Para ello nos tendríamos que remitir de nuevo a otra disposición del Tratado, a su artículo III, que prohíbe a un Estado no poseedor de armas nucleares suministrar a otro Estado no nuclear, parte o no del Tratado, los materiales o equipos enumerados en el artículo III.2 del TNP (para fines pacíficos), excepto aquéllos que estén sometidos a salvaguardias del OIEA. En otras palabras, si un Estado no nuclear parte del TNP ayuda a otro Estado no-nuclear no Parte en el Tratado a adquirir armas nucleares facilitándole materiales no sometidos al control del OIEA, aunque se declare que la finalidad última de éstos sea pacífica, este hecho será considerado una violación del Tratado. No obstante, en la década de los setenta algunos estados consideraron que el suministro de material nuclear sometido a salvaguardias del OIEA entre Estados no-nucleares no constituía una violación del Tratado, alegando la finalidad pacífica del material exportado. Así nos encontramos con suministros importantes de uranio enriquecido por parte de Alemania a Paquistán y de reactores de reprocesamiento a Brasil (bajo salvaguardias del OIEA) o bien, el caso de un acuerdo para la construcción de una planta de enriquecimiento de uranio en Almelo (Holanda) por parte de la República Federal Alemana, Gran Bretaña y Holanda. Los tres Estados eran Parte en el TNP y dos de ellos tenían además la

consideración de Estados no nucleares⁴². Este tipo de cooperación nuclear ha dado lugar a lo que muchos autores han denominado "proliferación nuclear oblicua"⁴³.

Desafortunadamente la cuestión tampoco termina aquí. El artículo III.2, en conexión con el artículo I que nos ocupa, sólo se refiere a aquéllos materiales nucleares con fines pacíficos suministrados por los Estados no-nucleares Partes en el Tratado a los Estados no nucleares que no lo sean. En el caso que dichos materiales tuvieran una finalidad militar no entrarían en el supuesto del artículo III.2. Este aparente vacío legal ha intentado ser eliminado tanto por EE.UU. como por la antigua URSS, que ya en 1968 expresaron que la asistencia de un Estado no-nuclear Parte en el Tratado a otro Estado no nuclear que no lo fuera, fuese cual fuese su finalidad, sería considerada una violación del TNP, ya que cabía presumir que, en definitiva, el Estado destinatario de dicha ayuda estaba tratando de adquirir armas nucleares para sí mismo⁴⁴. La cuestión acerca de las limitaciones en la aplicación de las salvaguardias del OIEA volvió también a aparecer durante la celebración de la Primera Conferencia de Revisión del TNP en 1975 y durante la Tercera en 1985.

El artículo I ha sido objeto de varias violaciones, más o menos verificables, si tenemos en cuenta la naturaleza de las operaciones de suministro de material nuclear. Estas violaciones fueron puestas de manifiesto a lo largo de la II, III y en menor medida, de la IV Conferencia de Revisión del TNP. Nos referimos a la ayuda por parte de EE.UU. y de varios Estados de Europa Occidental (entre los que destaca Gran

Bretaña y Francia en 1976) a Sudáfrica⁴⁵, a la ayuda nuclear francesa y anglo-norteamericana a Israel⁴⁶ y a otros Estados en el "umbral nuclear", como el caso de India-Canadá o China-Paquistán (tras haberse adherido el primero al TNP en 1992) y a las exportaciones nucleares de países como Alemania o Rusia. El caso iraquí es diferente ya que este Estado está sujeto a las obligaciones derivadas del artículo II del Tratado como Estado miembro del mismo.

Del análisis del artículo I se desprende que la prohibición de no transferir armas nucleares o proporcionar ayuda para su fabricación se incluyó exclusivamente para aquéllos Estados no nucleares, permitiendo así que los Estados nucleares continuasen facilitando ayuda y cooperando con otros Estados ya nucleares (léase cooperación anglo-norteamericana con Francia y viceversa o bien, la cooperación soviético-china).

Cabe ahora preguntarse: ¿no había desde el principio cierta intencionalidad, más comercial que política, en la redacción del artículo I?. El mismo criterio comercial ha servido en muchas ocasiones para inclinar la balanza a favor de la proliferación nuclear; mientras que los estados han intentado poner barreras a las exportaciones de material nuclear y de doble uso a estados problemáticos nuclearmente, las empresas se han movido más por criterios lucrativos, guiadas más por el lema "las políticas son públicas y las empresas privadas".

2.3.2 La restricción de la proliferación nuclear: el papel de los Estados no-poseedores de armas nucleares

(Preámbulo: Igual que para el artículo I)

(Artículo II)

"Cada Estado no poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado se compromete a no recibir de nadie ningún traspaso de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos, sea directa o indirectamente; a no fabricar ni adquirir de otra manera armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos; y a no recabar ni recibir ayuda alguna para la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos"

Mientras que el artículo II del TNP prohíbe claramente a cualquier Estado no nuclear Parte en el Tratado adquirir armas nucleares hay que hacer notar que este no prohíbe expresamente a un Estado que sea definida como "Estado no poseedor de armas nucleares" la posesión de este tipo de armas, lo que no deja de ser una nueva paradoja. Esta omisión aparente ya fue objeto de importantes discusiones durante el período de negociación del Tratado entre 1965 y 1968. Se puso de manifiesto que ninguna otro Estado, aparte de las cinco potencias ya nucleares, tenía derecho a poseer armas nucleares y por lo tanto, se prohibía a otros estados su fabricación. La idea nacía por consiguiente como un deseo de mantenimiento por parte de las cinco potencias nucleares de su "status quo nuclear". Este hecho, fue denunciado de 1966 a 1968 por la República Árabe Unida, que presentó varias enmiendas al artículo II⁴⁷. Por otra parte, hay que hacer notar que el borrador de tratado soviético de 24 de

septiembre de 1965 no prohibía la fabricación de armas nucleares a los Estados no-nucleares que fuesen Partes en el TNP⁴⁸.

Hoy en día la situación es muy diferente. La violación del artículo II por parte de Irak volvió a plantear la cuestión acerca de la verdadera función que debía de tener el TNP. El caso iraquí mostraba que un Estado no nuclear que fuese Parte en el Tratado podía desarrollar su propio programa nuclear de forma ilegal teniendo además como ventaja su propia pertenencia al TNP y pudiendo obtener de esta forma tecnología nuclear de numerosos suministradores extranjeros, apoyándose en el artículo IV del TNP (derecho de todas las partes a utilizar la energía nuclear con fines pacíficos)⁴⁹. Iraq era parte del TNP desde 1969 y los inspectores del OIEA había visitado el Estado dos veces al año aproximadamente sin poder detectar durante este período ninguna señal que les hiciese suponer la existencia de un programa nuclear militar clandestino por parte iraquí⁵⁰.

Por otra parte, ya nadie puede negar que Estados como Israel, la India, Paquistán o Sudáfrica (que anunció en 1993 haberse deshecho de sus seis armas nucleares) han construido sus propias arsenales nucleares y que componentes importantes de estos programas han quedado al margen de las salvaguardias del OIEA. En teoría, todos estos estados tienen la consideración de Estados no-nucleares; la cuestión que por lo tanto se plantea es si en el caso de firmar el TNP, como ha hecho ya ha hecho Sudáfrica, estos Estados tendrían la misma consideración o no, es decir, si serían Estados nucleares o

no nucleares en el momento de ratificar el Tratado -caso de Israel, por ejemplo-⁵¹. La cuestión volvió a debatirse con ocasión de la firma del TNP por parte de las ex-repúblicas soviéticas de Bielorusia, Ucrania y Kazakhstán y si éstas debían de adherirse al Tratado como repúblicas nucleares o no nucleares y en este último caso, respetando o no las obligaciones derivadas del artículo II del TNP (no recibir ayuda nuclear de ningún otro Estado, Parte o no en el Tratado) y del artículo III (someter todas sus instalaciones nucleares al control-salvaguardias del OIEA).

Por último, al igual que señalamos en el artículo I, el artículo II no prohíbe a un Estado no nuclear Parte en el Tratado ayudar a cualquier otro Estado (nuclear o no-nuclear) a fabricar o adquirir armas nucleares. La cuestión no deja de ser de nuevo contradictoria, ya que si un Estado no-nuclear aceptase dicha ayuda estaría incumpliendo el artículo II del TNP. La falta de una cláusula prohibiendo la ayuda de un Estado no nuclear Parte en el Tratado a un Estado nuclear pudo haberse omitido intencionadamente de cara a poder seguir desarrollando el comercio nuclear. El objetivo, hacer posible que un Estado nuclear pudiese recibir ayuda de otro Estado no-nuclear para el desarrollo de los programas nucleares de los primeros mediante el suministro de materiales no sujetos a salvaguardias (por ejemplo el uranio de Níger).

No podemos tampoco pasar por alto la última violación del artículo II del TNP, la de Corea del Norte, que al igual que Iraq, siendo Parte en el TNP, ha sido capaz de desarrollar un programa nuclear paralelo con propósitos

militares no sujeto totalmente a las salvaguardias del OIEA⁵². La violación se hace también extensible al artículo III, ya que el Estado tardó seis años en suscribir un acuerdo de salvaguardias con el OIEA, en lugar de 18 meses, que es el máximo tiempo permitido por el TNP.

2.3.3 El sistema de salvaguardias del TNP

(Preámbulo)

"Los Estados que conciertan este Tratado, denominados en adelante las «Partes en el Tratado»,

"Expresando su apoyo a los esfuerzos de investigación y desarrollo y demás esfuerzos por promover la aplicación, dentro del marco del sistema de salvaguardias del Organismo Internacional de la Energía Atómica, del principio de la salvaguardia eficaz de la corriente de materiales básicos y de materiales fisiónables especiales mediante el empleo de instrumentos y otros medios técnicos en ciertos puntos estratégicos..."

(Artículo III.1)

"Cada Estado no-poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado se compromete a aceptar las salvaguardias estipuladas en un acuerdo que ha de negociarse y concertarse con el Organismo Internacional de la Energía Atómica y de conformidad con el Estatuto del Organismo Internacional de la Energía Atómica y el sistema de salvaguardias del Organismo, a efectos únicamente de verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por ese Estado en virtud de este Tratado con miras a impedir que la energía nuclear se desvíe de usos pacíficos hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos. Los procedimientos de salvaguardia exigidos por el presente artículo se aplicarán a los materiales básicos y a los materiales fisiónables especiales, tanto si se producen, tratan o utilizan en cualquier planta nuclear principal como si se encuentran fuera de cualquier instalación de ese tipo. Las salvaguardias exigidas por el presente artículo se aplicarán a todos los materiales básicos o materiales fisiónables especiales en todas las actividades nucleares con fines pacíficos realizadas en

el territorio de dicho Estado, bajo su jurisdicción, o efectuadas bajo su control en cualquier lugar".

(Artículo III.3)

"Las salvaguardias exigidas por el presente artículo se aplicarán de modo que se cumplan las disposiciones del artículo IV de este Tratado y que no obstaculicen el desarrollo económico o tecnológico de las Partes o la cooperación internacional en la esfera de las actividades nucleares con fines pacíficos, incluido el intercambio internacional de materiales y equipo nucleares para el tratamiento, utilización o producción de materiales nucleares con fines pacíficos de conformidad con las disposiciones del presente artículo y con el principio de la salvaguardia enunciado en el Preámbulo del Tratado".

(Artículo III.4)

"Los Estados no poseedores de armas nucleares que sean Partes en el Tratado, individualmente o junto con otros estados, de conformidad con el Estatuto del Organismo Internacional de la Energía Atómica, concertarán acuerdos con el Organismo Internacional de la Energía Atómica a fin de satisfacer las exigencias del presente artículo. La negociación de esos acuerdos comenzará dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor inicial de este Tratado. Para los estados que depositen sus instrumentos de ratificación o de adhesión después de ese plazo de ciento ochenta días, la negociación de esos acuerdos comenzará a más tardar en la fecha de dicho depósito. Tales acuerdos deberán entrar en vigor, a más tardar, en el término de dieciocho meses a contar de la fecha de iniciación de las negociaciones".

2.3.3.1 La "doctrina Karlsruhe"

El Preámbulo del Tratado, en conexión con el artículo III del TNP, nos lleva a lo que algunos autores han denominado la "doctrina Karlsruhe"⁵³, un concepto desarrollado por el equipo de científicos del Instituto de Investigación Nuclear de Karlsruhe (Alemania) y, especialmente por su

director, el profesor Wolf Häfele y el profesor Witz. La idea estaba basada en el miedo alemán a que el sistema de salvaguardias del OIEA pudiese resultar intrusivo para los estados que aceptasen someterse al control del Organismo y que los costes de las inspecciones repercutiesen negativamente en las industrias nucleares de estos estados. El otro temor alemán era que el sistema de inspecciones pudiese llegar a convertirse en una forma de espionaje nuclear para la avanzada industria alemana en lugar de dedicarse realmente a verificar que ningún material nuclear sería destinado a la fabricación de armas nucleares. Este temor era además compartido por la industria belga. Bélgica se mostraba muy contraria ante la idea que las centrales nucleares de sus Estados nucleares vecinos, en fuerte competencia con ella (especialmente la industria nuclear francesa), no fuesen obligadas bajo el TNP a aceptar las salvaguardias del OIEA, obteniendo con ello no sólo ventajas militares, sino también comerciales⁵⁴.

De este modo, la "doctrina Karlsruhe" denunció durante el período de su formulación (1964-1966) otra discriminación más del Tratado entre Estados nucleares y no nucleares; mientras que los primeros no estaban obligados a informar al OIEA acerca de sus exportaciones de componentes para centrales nucleares si el Estado importador era parte del TNP, los segundos, como Estados receptores de dicho material, no podían recibir una planta nuclear completa de enriquecimiento de uranio o de reprocesado sin enviar previamente una notificación al Organismo⁵⁵. Los padres de

la doctrina Karlsruhe concluían que con este sistema de aplicación desigual de las salvaguardias no podía existir credibilidad en el OIEA. También se criticaba que las salvaguardias del OIEA ponían mayor atención en los materiales exportados a los Estados no nucleares que en las centrales nucleares existentes en esos Estados, algo que es cierto si tenemos en cuenta el caso de Iraq, dónde se pudo exportar plantas de enriquecimiento completas sin necesidad de realizar notificación al OIEA⁵⁶.

Otra de las críticas realizada por la doctrina Karlsruhe era que se podía fácilmente declarar que la central nuclear del Estado importador había sido clausurada y todo el material exportado trasladado a otra central, con lo que nunca habría posibilidad de saber qué es lo que verdaderamente se exportó al carecer el OIEA de medios suficientes para verificar los datos notificados por el Estado exportador al Organismo.

Todas estas consideraciones y otras muchas más fueron tenidas en cuenta a la hora de redactar el párrafo sexto del Preámbulo del TNP y así, se habla de empleo de "instrumentos y otros medios técnicos en ciertos puntos estratégicos" en lugar de "medios humanos", es decir de inspectores, algo que ha sido duramente criticado incluso hoy en día. El miedo al espionaje industrial es lo que hizo finalmente que se limitase la presencia humana de los inspectores del Organismo en las instalaciones nucleares y a cambio se sustituyera por informes, notificaciones y en definitiva un aumento de la burocracia. Por otra parte, se ha demostrado con el tiempo

que la presencia de inspectores en las instalaciones nucleares es necesaria para verificar el uso final del material nuclear exportado y para garantizar la aplicación de las salvaguardias del OIEA; el ejemplo quizás más significativo es el de Irak. Por último, hay que señalar en descargo del Organismo, que desde que comenzaron a aplicarse las salvaguardias del OIEA en 1958 solamente un Estado, Irak ha acusado al este de ejercer tareas de "espionaje industrial".

2.3.3.2 La aplicación de las salvaguardias del OIEA

Dado que el funcionamiento del sistema de salvaguardias del Organismo y su evolución será objeto de un análisis más detallado en el siguiente capítulo de la investigación que nos ocupa, en este epígrafe nos vamos a referir exclusivamente al contenido de los artículos III.1, III.3. y III.4.

El requisito de salvaguardia que establece el artículo III del TNP constituye en sí mismo el elemento de verificación del Tratado y consiste en la obligación de todo Estado no poseedor de armas nucleares Parte en él, de concluir un acuerdo de salvaguardias con el OIEA, independientemente de si el Estado realiza o no actividades nucleares⁵⁷. Ya durante la elaboración de este artículo Estados como Rumania y la India hicieron algunas objeciones acerca de la naturaleza discriminatoria de sus estipulaciones y la falta de universalidad⁵⁸.

El 30 de mayo de 1967, antes de que las dos potencias nucleares adoptasen un borrador de tratado, Suecia señaló cinco posibles sistemas de salvaguardias por las que podría optar el TNP; siguiendo un orden descendente de aceptación eran los siguientes:⁵⁹

1. Una aceptación obligatoria y universal de someter a salvaguardias toda la industria nuclear, civil y militar, de todos los Estados así como las transferencias de materiales entre ellos. Esto hubiera significado la verificación total de la producción de materiales fisibles para armamento nuclear, así como asegurar que las industrias nucleares civiles no se iban a dedicar a propósitos militares. Todo ello hubiera significado asimismo parar de forma inmediata tanto la proliferación nuclear vertical como la horizontal.

2. Una aceptación obligatoria de someter a salvaguardias todas las actividades nucleares civiles de todos los Estados así como cualquier transferencia entre ellos. Esta opción habría parado la proliferación nuclear horizontal, incluyendo la ayuda de los Estados nucleares a los no nucleares, y hubiese sido considerada una opción no discriminatoria para la industria nuclear civil.

3. Una aceptación obligatoria de someter a salvaguardias todas las actividades nucleares civiles de los Estados no poseedores de armas nucleares, así como todas las transferencias nucleares entre ellos. Esta opción habría prevenido la proliferación nuclear horizontal, pero hubiera introducido una discriminación adicional en el seno de los Estados nucleares entre suministradores nacionales y

extranjeros en el marco de la aplicación comercial de la energía nuclear.

4. Una aplicación obligatoria de las salvaguardias a todas las transferencias nucleares entre Estados nucleares y no nucleares. Esta posibilidad no era discriminatoria, pero indirectamente hubiese favorecido a los Estados que ya entonces eran autosuficientes en el campo nuclear y además, no hubiera evitado la proliferación nuclear vertical.

5. Una aplicación obligatoria de las salvaguardias a todas las actividades nucleares pacíficas de los Estados no poseedores de armas nucleares y a todas las transferencias de material nuclear realizadas a estos. Esta última opción significaba contener la proliferación nuclear horizontal en los Estados no nucleares, pero no evitaba la ayuda de suministradores extranjeros a los Estados no nucleares. Por otra parte, las industrias nucleares civiles de los Estados nucleares quedarían al margen de la aplicación del sistema de salvaguardias del OIEA. Suecia señaló que esta última posibilidad era considerada como bastante "insatisfactoria" y "desigual en todos sus aspectos"⁶⁰. No obstante, como veremos, el artículo III del TNP optó por esta última opción, sin duda, para satisfacer los intereses de los Estados poseedores de armamento nuclear.

El objetivo del artículo III.1 es el de verificar que no se ha producido ninguna desviación de "energía nuclear" (principalmente referida a materiales nucleares) con fines pacíficos para artefactos nucleares explosivos o de otro tipo. El OIEA no verifica el resto de las obligaciones de los

Estados Partes en el Tratado cuando se adhieren al mismo, lo que hay que tener muy en cuenta para no cometer errores acusando injustamente al Organismo de lo que no tiene obligación de hacer. Por este motivo el OIEA tampoco verifica las obligaciones de los Estados Partes en él de no recibir materiales nucleares de otros estados (artículo II). Para cumplir ese propósito, el OIEA adoptó un conjunto de recomendaciones a incluir en los acuerdos de salvaguardias que se concluyen con los Estados no-poseedores de armas nucleares miembros del TNP.

El sistema de salvaguardias del OIEA, formalizado en el documento INFCIRC/66/Rev.2, y que también estudiaremos, fue diseñado para adaptarse mejor a su principal objetivo, el de la cooperación nuclear técnica y comercial entre el Organismo y los Estados no-nucleares, sin que esta implicase promover la proliferación de armas nucleares en los Estados no-nucleares⁶¹. Su propósito por lo tanto era el de verificar el compromiso adquirido por el país receptor del material nuclear de no utilizar el mismo con propósitos militares. Bajo este sistema, prácticamente cada elemento significativo del ciclo combustible nuclear, incluido el destinado al reprocesamiento, es susceptible de ser sometido a verificación. El problema es que no siempre se sabe cuáles son las "cantidades significativas de material nuclear", especialmente cuando hablamos de combustible.

A la hora de aplicar el sistema de salvaguardias del OIEA hay que diferenciar también entre Estados poseedores y no poseedores de armamento nuclear, Parte y o no en el TNP,

debido a que los regímenes a aplicar son también distintos. Aunque los Estados nucleares, como vimos, no están obligados a aplicar salvaguardias a sus programas nucleares, en la actualidad las cinco potencias nucleares han concluido un acuerdo de salvaguardias con carácter voluntario con el OIEA. Respecto a la aplicación de las salvaguardias a los Estados no nucleares Partes en el TNP, la primera pregunta qué surge es ¿qué salvaguardias deben de ser aplicadas?. El Tratado mantiene una ambigüedad absoluta con respecto a este punto: "las estipuladas en un acuerdo que deberá negociarse y concertarse con el Organismo....".

Cuando se empezaron a negociar las salvaguardias del OIEA, estas chocaron sin embargo con las que ya se venían aplicando a nivel EURATOM para los Estados miembros de la entonces CEE. El primer conflicto se produjo a la hora de determinar quién sería el responsable último de la aplicación de las salvaguardias en estos Estados: el EURATOM o el OIEA y cuál de los dos documentos se aplicaría. Después de varios meses de negociaciones se aceptó la aplicación de manera conjunta de las salvaguardias del OIEA y las propias del EURATOM⁶². En la actualidad nos encontramos con que tenemos que para los Estados no nucleares miembros del TNP se aplica el documento INFCIRC/153 aprobado por el OIEA en 1971, mientras que para los Estados no nucleares no miembros del TNP se aplica el documento INFCIRC/66 Rev.2 de 1966 que analizaremos en el capítulo siguiente. El documento INFCIRC/153 ha sido también la base de los acuerdos de salvaguardias negociados por el Organismo con EE.UU. y Gran

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

Existen también acuerdos de salvaguardias con el OIEA en conexión con los Tratados de Tlatelolco (América Latina), Rarotonga (Pacífico Sur) y con otros conjuntos de estados. Para los dos primeros casos se ha seguido básicamente el modelo del acuerdo INFCIRC/153, mientras que para el resto de los estados se siguió el modelo de acuerdo que inicialmente fue elaborado para su aplicación a Albania y que sorprendentemente, incluso para el Organismo, ha tenido un buen "efecto disuasorio" para los Estados que no miembros del TNP.

A mediados de 1970 Gran Bretaña pidió al secretario del OIEA que elaborase un modelo de acuerdo válido para todo Estado que no aceptase ser miembro del TNP o de cualquier otros tratado regional de limitación de armamentos nucleares. El resultado fue un Acuerdo Bilateral entre el OIEA y el Estado en cuestión, mucho más estricto que el que se aplicaba para Estados miembros del TNP. Durante muchos años ningún Estado se interesó por el nuevo modelo de acuerdo, hasta que Albania, a mediados de 1980, manifestó que en tanto no se

adhiriese al TNP estaría dispuesta a aceptar un acuerdo de salvaguardias totales (tanto para actividades civiles como militares) para su programa nuclear. Este acuerdo se intentó también aplicar a España cuando se produjo su ingreso en la CE, pero la polémica despertada por la dureza del acuerdo entre Albania y el OIEA (que finalmente entraría en vigor en 1990) hizo cambiar la posición española decidiendo firmar el TNP en 1987⁶³.

El artículo III.3 del TNP supone una interpretación un tanto dudosa de cómo deben de aplicarse las salvaguardias del OIEA al estar basado en la idea, ya defendida en el Plan Baruch, de que el uso pacífico de la energía nuclear, incluida la cooperación con otros estados para promover el mismo, puede coexistir con una ausencia verificada de las armas nucleares, o lo que es lo mismo, con un uso no militar de la energía nuclear⁶⁴. Una cláusula similar ya se contemplaba también en el primer documento de salvaguardias aplicado por el OIEA antes de la entrada en vigor del TNP (INFCIRC/66) y se repite de nuevo, aunque no de una forma tan marcada, en el documento de salvaguardias que sirve de marco para los Estados no nucleares miembros del TNP (INFCIRC/153, párrafo 4Q). Sin embargo, el hecho que el artículo III.3 se relacione con el cumplimiento del artículo IV del Tratado ha dado también lugar a algunas controversias. Este artículo refleja algunos de los temores que ya fueron señalados por los autores de la "doctrina Karlsruhe" respecto a la aplicación de las salvaguardias del OIEA, "sin obstaculizar el desarrollo económico" de las Partes en el Tratado.

También ha presentado algunas objeciones principalmente de los Estados de la UE que ven en las salvaguardias del OIEA una carga económica adicional para sus industrias nucleares, teniendo en cuenta que bajo el Tratado de Roma la responsabilidad a la hora de aplicar las salvaguardias a nivel comunitario corre a cargo exclusivamente del EURATOM. Esto se debe a que los Estados de la entonces CEE fueron "obligados" en 1973 a aceptar también las salvaguardias del OIEA⁶⁵, duplicando los costes económicos e imponiendo tasas adicionales a los Estados de la UE para financiar las inspecciones del Organismo, aspecto que ha sido denunciado en varias ocasiones por Bélgica⁶⁶.

Por último, el artículo III.4 del Tratado permite a los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el TNP, y no sólo del OIEA, concluir un acuerdo de salvaguardias con el Organismo de forma individual o junto con otros Estados. Esta cuestión fue introducida en el Tratado con vistas a que el Comité de Salvaguardias del OIEA (fundado por la Junta de Gobernadores del Organismo) pudiese negociar acuerdos teniendo en cuenta dos tipos diferentes de provisiones; las primeras que sirviesen de base para acuerdos entre el OIEA y estados individuales; las segundas con vistas a los acuerdos entre el OIEA y el EURATOM. El hecho fue que el OIEA sólo fue capaz de redactar un único documento, para estados individuales, con lo que el documento aplicado para grupos de estados como el EURATOM siguió el primer modelo al que se le añadió un protocolo que le diferenciaba del primero. El problema se presentó con Japón, que declaró que no

ratificaría el TNP bajo condiciones discriminatorias y que "exigiría para sí también la aplicación de los beneficios concedidos por el OIEA a los Estados miembros del EURATOM"⁶⁷. La Secretaría del OIEA otorgó a Japón la prerrogativa de establecer un sistema de contabilidad y control de material nuclear equivalente en cuanto a su efectividad e independencia funcional al del OIEA, sentando un precedente para aquéllos estados que pudiesen , más que quisiesen, establecer un sistema de este tipo. Aparte de Australia, a quién se le concedió también el derecho a aplicar este sistema⁶⁸, aunque no lo ejerció, sólo existe el precedente japonés. En 1992, se concluyó no obstante un acuerdo similar al del EURATOM-OIEA siguiendo lo establecido en el Tratado de Tlatelolco: un acuerdo tripartito entre el OIEA, Argentina y Brasil y, la ABACC⁶⁹. La base para la negociación futura de este tipo de acuerdos ha sido por lo tanto ya establecida para aquéllos grupos de Estados que quieran seguir el modelo del Tratado de Tlatelolco.

Respecto al plazo para concluir los acuerdos de salvaguardias con el OIEA, fijado en el artículo III.4 del TNP, se establece como tiempo límite dieciocho meses contados a partir del mismo día del inicio de las conversaciones para la conclusión de dicho acuerdo. Sin embargo estos plazos no han sido siempre respetados. El primer ejemplo de ello fue precisamente el primer acuerdo entre el EURATOM, el OIEA y los cinco Estados nucleares que entró en vigor seis años más tarde del inicio de las conversaciones entre el OIEA, el EURATOM y las cinco potencias nucleares y 21 meses después de

que los Estados miembros del EURATOM hubiesen depositado sus instrumentos de ratificación de dicho acuerdo⁷⁰. A excepción de demoras, en la mayoría de los casos burocráticas, para que estos acuerdos de salvaguardias con el OIEA pudiesen entrar en vigor ha habido dos casos de retrasos intencionados: el de Colombia y el de Corea del Norte. El caso de Colombia se debió a que el Estado prefirió someter a salvaguardias su material e instalaciones nucleares bajo el Tratado de Tlatelolco en lugar de suscribir un acuerdo individual con el OIEA. El caso norcoreano es más significativo, ya que aunque firmó el TNP en 1987 no suscribió un acuerdo de salvaguardias con el OIEA hasta 1992, en un intento claro de ganar tiempo y ocultar material nuclear con propósitos militares⁷¹. Hay otros casos como el de Gabón, que como importante productor y suministrador de concentrados de uranio ("yellow cake") se ha negado a someter este a salvaguardias del OIEA tal y como le obligaría el párrafo 34 del documento INFCIRC/153⁷².

2.3.3.3 Límites y problemas en la aplicación de las salvaguardias

Al igual que vimos en los artículos I y II del TNP, existen algunas limitaciones a la hora de aplicar las obligaciones derivadas de los artículos III.1, III.3 y III.4 del Tratado muchas de ellas debido a las propias contradicciones en las que cae su propio texto. La principal crítica que se le ha hecho al artículo III del TNP es de nuevo su carácter discriminatorio, algo que se debe a dos

motivos principales: en primer lugar, mientras que los Estados no nucleares Partes en el Tratado están obligados a someter sus actividades nucleares civiles al control del OIEA, los nucleares están exentos de concluir un acuerdo de salvaguardias con el OIEA para sus actividades e instalaciones civiles (de hecho Francia y China se muestran reticentes al respecto, como ya señalamos)⁷³; en segundo lugar, por la naturaleza del artículo III.3 del Tratado y que se refiere a las exportaciones de materiales nucleares que los Estados nucleares puedan realizar a los no nucleares y que incluso teniendo una finalidad exclusivamente pacífica, deben de ser sometidas al control del OIEA.

Respecto a la relación del artículo III.4 con el artículo IV, en la medida que los acuerdos de salvaguardias deben de respetar el libre derecho de las partes a utilizar la energía nuclear con fines pacíficos también plantea algunos problemas. La aplicación de las salvaguardias del OIEA en conexión con el TNP, deberá de centrarse en los materiales nucleares, no en las instalaciones y especialmente en las "fuentes especiales de material fisible"⁷⁴. Según la definición del propio OIEA, una "fuente de material es el uranio natural, el uranio empobrecido o el torio" mientras que materiales fisibles especiales son el plutonio-239, el uranio-233 o el uranio enriquecido⁷⁵. Con algunas reticencias, el OIEA ha reconocido recientemente que algunos compuestos de isótopos de plutonio (aquéllos en los que la fracción de plutonio-238 excede del 80 por ciento) pueden ser usados para la fabricación de armas nucleares y por lo tanto, hay que

exigir también la aplicación de las salvaguardias a estos materiales tal y como se definen en el artículo III⁷⁶.

Por último, el artículo III exige que todos los materiales nucleares de todas las actividades nucleares pacíficas dentro del territorio de los Estados no nucleares, y todos los materiales nucleares con fines pacíficos fuera del territorio de estos Estados pero que estén bajo su control, estén sometidos a salvaguardias. Esta concepción permite de nuevo dos consideraciones: la primera es que permite a los Estados no nucleares Partes en el TNP llevar a cabo actividades nucleares militares distintas de la fabricación de armas nucleares, mientras que el material nuclear empleado para estas actividades no tiene que ser sometido a salvaguardias⁷⁷. Esta cláusula fue inicialmente pensada para permitir la propulsión nuclear naval, aunque no se haya podido demostrar que ésta haya sido empleada por algún Estado no nuclear⁷⁸. La segunda consideración es que permitiría a los Estados no nucleares Partes en el TNP producir cantidades ilimitadas de material nuclear para los arsenales nucleares de los Estados nucleares sin ninguna obligación de aplicar las salvaguardias del OIEA a este tipo de materiales.

Podemos decir por lo tanto que el artículo III tiene importantes pero limitadas funciones, hecho que le ha restado en la gran mayoría de los casos efectividad. La no necesidad de aplicación de las salvaguardias en los Estados nucleares ha planteado de nuevo importantes problemas con motivo de la desintegración política de la URSS y la fisión del arsenal

nuclear soviético. La falta de un control efectivo sobre los materiales fisibles de este arsenal nuclear hace muy difícil controlar el uso final de estos materiales. A lo largo de 1993 han existido algunas consideraciones de importancia en torno a la aplicación de las salvaguardias EURATOM a las industrias de las nuevas repúblicas nucleares soviéticas y a su relación con Rusia. Respecto a Bielorusia y Kazakhstán, su firma del TNP como "repúblicas no nucleares" implica la aplicación de forma automática del sistema de salvaguardias establecido en el documento del OIEA INFCIRC/153. Respecto a Ucrania, fue la última de las antiguas repúblicas nucleares soviéticas en ratificar el TNP, el 5 de diciembre de 1994, aplicándola por lo tanto también el sistema de salvaguardias previsto en el artículo III del Tratado.

2.3.4 Los controles a la exportación nuclear

(Artículo III.2)

"Cada Estado Parte en el Tratado se compromete a no proporcionar: a) materiales básicos o materiales fisiónables especiales, ni, b) equipo o materiales especialmente concebidos o preparados para el tratamiento, utilización o producción de materiales fisiónables especiales, a ningún Estado no poseedor de armas nucleares, para fines pacíficos, a menos que estos materiales básicos o materiales fisiónables sean sometidos a las salvaguardias exigidas por el presente artículo".

El artículo III.2 establece las condiciones en las que debe de ser realizado el comercio nuclear. Sin embargo, lo paradójico a este respecto es que la aplicación de dicha cláusula ha resultado a veces más beneficiosa para los

Estados no miembros del TNP que para los que sí lo son. Esto se ha debido a que los Estados miembros del Tratado se han visto obligados a someter a salvaguardias el total de sus actividades nucleares, incluyendo las de uso pacífico, mientras que los no miembros sólo han tenido que declarar sus ítemes importados -instalaciones individuales o materiales-. De este modo, muchos de los exportadores nucleares, conscientes de los peligros de proliferación como consecuencia de distinguir entre tecnologías nacionales e importadas, han exigido también a los Estados no miembros del TNP la aceptación de las salvaguardias totales ("full scope safeguards"), como extensión de las exigidas por el TNP a sus Estados miembros⁷⁹. En cualquier caso, muchos de los exportadores se han mostrado reticentes a modificar las condiciones de sus exportaciones ante el miedo a perder mercados nucleares internacionales. Los casos de Irak y de Corea del Norte han puesto también de manifiesto que el régimen de control de exportaciones nucleares no es todo lo efectivo que debería ser.

Desde el punto de vista del Tratado, dado que ningún Estado nuclear está obligado a concluir un acuerdo de salvaguardias con el OIEA, tampoco lo está de informar al Organismo acerca de sus exportaciones nucleares a Estados no nucleares. De hecho Francia nunca informó al Organismo sobre este tipo de exportaciones.

Antes de la entrada en vigor del TNP, las restricciones a las exportaciones de material nuclear iban desde la adopción de sanciones, al embargo total en el suministro de

tecnologías nucleares. La primera política de embargo fue adoptada por EE.UU. de 1945 a 1954; la segunda fue la política seguida por Francia hasta 1968 y la tercera, fue consecuencia del establecimiento del sistema de salvaguardias del OIEA con la entrada en vigor del TNP en 1970. Este impuso por vez primera la obligación de poner freno a la transferencia de tecnología nuclear a los Estados que no fuesen miembros del Tratado. Francia finalmente aceptó esta obligación a pesar de no ser miembro del TNP hasta 1992, pero China, Estado nuclear y no miembro del TNP hasta 1993, siguió suministrando tecnología nuclear a estados de su influencia política y entorno regional.

De nuevo el lenguaje del artículo III.2 está lleno de ambigüedades, no vamos a entrar en si intencionadas o no. Es posible mantener que este artículo sólo abarca las exportaciones nucleares "con fines pacíficos" de un Estado no nuclear miembro del Tratado, quedando por lo tanto al margen las exportaciones con fines militares que el mismo Estado pueda hacer a otro Estado no nuclear y que tampoco sea Parte en él -por ejemplo, la fabricación de una bomba-. Esta grave laguna, que escapó sin duda a los padres del Tratado, se hizo seguramente para evitar que las tecnologías nucleares con fines pacíficos pudiesen ser exportadas bajo la apariencia de combustible nuclear con un propósito militar no explosivo⁸⁰, es decir, no para ser empleadas directamente en las pruebas nucleares, pero sí para la fabricación misma de las armas.

En la actualidad existen dos regímenes de control para las exportaciones nucleares y de doble uso. El primero de

ellos es el Comité Zangger que entró en funcionamiento en 1971 y que nació con el espíritu de hacer una serie de recomendaciones acerca de qué productos y tecnologías caían dentro de la jurisdicción del TNP (la "trigger lists" basada en el artículo III.2 del TNP). En definitiva, esta lista se utiliza casi exclusivamente si es necesario la concesión de licencias para la exportación de materiales nucleares a los Estados que no son miembros del TNP. Un grupo más informal, pero más importante que el primero, y que cuenta en la actualidad con 29 Estados miembros⁸¹, se creó tras la explosión nuclear de la India de 1974 con el nombre "Club de Londres" (o "London Club")⁸². El grupo fue modificado y revitalizado en 1991 durante un encuentro celebrado en la Haya dónde se decidió también su cambio de nombre a Grupo de Suministradores Nucleares (GSN)⁸³. El GSN utiliza lo que se llaman "Directrices" (o "Guidelines") para exportaciones nucleares especiales o que puedan tener un posible uso nuclear, civil y militar, tanto para Estados miembros como no miembros del TNP. Algunos países como la India, Paquistán o Brasil se han mostrado contrarios a los controles establecidos por estos dos grupos, argumentando que dichos controles ya se venían realizando con efectividad por parte del OIEA⁸⁴. En abril de 1992, en el encuentro que el GSN celebró en Varsovia, sus Estados miembros acordaron por primera vez la exigencia de salvaguardias totales (es decir, exigibles no sólo para los materiales nucleares, sino también para los productos y tecnologías de doble uso). Desde entonces la cuestión ha sido muy polémica ya que no existe un

consenso generalizado incluso por parte de todos los Estados miembros del Grupo a la hora de exigir la aplicación de estas salvaguardias totales (caso de Italia, por ejemplo). Otros estados consideran sin embargo que la aplicación de estas salvaguardias va mucho más allá de lo que exige el propio artículo III.2 del TNP, mientras que los menos consideran que la exigencia de las "full scope safeguards" es una condición implícita en las listas acordadas por el Grupo de Suministradores Nucleares⁸⁵ y por lo tanto, todo Estado miembro del mismo está obligado a exigir las.

La filosofía de las salvaguardias totales esta bien definida y se basa en la idea de por qué un Estado no nuclear que no sea miembro del TNP va a poder beneficiarse de la aplicación de unas salvaguardias cuyas condiciones son más ventajosas para su industria nuclear que las establecidas para los propios Estados no nucleares partes del Tratado. Finalmente, el hecho que muchos estados con capacidad nuclear, como China, no sean miembros del GSN y por lo tanto queden al margen de exigir este tipo de salvaguardias que sirven para verificar el uso final de la mercancía exportada, complica más el sistema de control de exportaciones nucleares que debe de ser aun más reforzado a través de la armonización de las políticas de exportaciones nucleares de sus Estados miembros.

2.3.5 Los usos pacíficos de la energía nuclear

(Preámbulo)

"Afirmando el principio de que los beneficios de las aplicaciones pacíficas de la tecnología nuclear, incluidos cualesquiera subproductos tecnológicos que los Estados poseedores de armas nucleares puedan obtener del desarrollo de dispositivos nucleares explosivos, deberán ser asequibles para fines pacíficos a todas las Partes en el Tratado, sean estas Partes Estados poseedores o no poseedores de armas nucleares.

Convencidos de que en la aplicación de este principio, todas las Partes en el Tratado tienen derecho a participar en el más amplio intercambio posible de información científica para el mayor desarrollo de las aplicaciones de la energía atómica con fines pacíficos y a contribuir a dicho desarrollo por sí solas o en colaboración con otros Estados..."

(Artículo IV)

"1. Nada de lo dispuesto en este Tratado se interpretará en el sentido de afectar el derecho inalienable de todas las Partes en el Tratado de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación y de conformidad con los artículos I y II de este Tratado".

"2. Todas las Partes en el Tratado se comprometen a facilitar el más amplio intercambio posible de equipo, materiales e información científica y tecnológica para los usos pacíficos de la energía nuclear y tienen el derecho de participar en ese intercambio. Las Partes en el Tratado que estén en situación de hacerlo deberán así mismo cooperar para contribuir, por sí solas o junto con otros estados u organizaciones internacionales, al mayor desarrollo de las aplicaciones de la energía nuclear con fines pacíficos, especialmente en los territorios de los estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado, teniendo debidamente en cuenta las necesidades de las regiones en desarrollo del mundo."

Parte de lo ya dicho en el artículo III.2 respecto a los controles a la exportación de materiales nucleares a los

Estados no poseedores de armas nucleares (en la medida que estos controles son los mismos que los aplicados a los productos y las tecnologías que tienen una finalidad exclusivamente civil) puede ser también aplicado al artículo IV del TNP, por lo que no repetiremos lo allí señalado.

El primer párrafo del artículo IV fue incluido en el TNP con el objeto de asegurar a los Estados no nucleares, especialmente a la República Federal Alemana, que los Estados nucleares no iban a prohibir o poner freno a sus actividades nucleares pacíficas de I+D; se llegó incluso a afirmar que "el futuro de la RFA como un Estado industrial moderno dependía de este principio"⁸⁴. Sin embargo, esta afirmación fue entendida por muchos estados como el "derecho inalienable" de todos los estados de producir plutonio y uranio enriquecido, es decir, material para fabricar armas nucleares bajo la apariencia de un ambiguo uso civil de la energía nuclear y por lo tanto sometido al control del OIEA. Por lo menos de este modo lo entendió la India, Estado que ya desde el principio criticó la naturaleza del artículo IV⁸⁷.

En los últimos años la aplicación del artículo IV se ha visto negativamente afectada como consecuencia de los altos costes de las plantas de reprocesamiento y de las dudas sobre el rendimiento económico de la utilización del plutonio como combustible para centrales nucleares con vistas a producir energía. A esto hay que unir factores de índole medioambiental, de seguridad (acentuada tras el accidente nuclear de Chernobyl), de un rechazo hacia las centrales nucleares en la opinión pública internacional (salvo

excepciones como la francesa) y de una sustitución progresiva de la energía nuclear por otras fuentes de energía consideradas más baratas, como el gas natural en el caso español. Si a esto le unimos las restricciones impuestas por los suministradores nucleares a los Estados nucleares a la hora de exportar materiales nucleares con fines pacíficos, tenemos que la concepción de este artículo resulta hoy en día muy distinta a como se pensó en 1970.

En 1989 el abandono por parte de Alemania de su planta de reprocesamiento de Wackersdorf en Baviera, lo que significaba también la renuncia definitiva a la opción del reprocesamiento en suelo alemán, vino a confirmar parte de nuestras afirmaciones. Del mismo modo, consideraciones económicas podrían obligar a Japón a abandonar su proyecto de construcción de una planta de reprocesamiento en Rokksasho-Mura, mientras que en Gran Bretaña existe una fuerte oposición a la planta de reprocesamiento de Sellafield⁸⁸. Sólo Francia, con una potente industria nuclear, parece seguir adelante con sus proyectos sin oposición aparente de la opinión pública. Por otra parte, las plantas de enriquecimiento de uranio han tendido a desplazar a las de reprocesamiento (plutonio) en los Estados del Tercer Mundo que han preferido incluso las primeras para la fabricación de armamento nucleares⁸⁹.

Respecto a la segunda parte del artículo IV , los imperativos de no-proliferación han restado aplicación en los últimos años al imperativo de la cooperación nuclear con fines pacíficos, sobre todo teniendo en cuenta el desvío que

en muchas ocasiones se ha hecho de tecnología nuclear declarada con fines civiles hacia propósitos militares. No se sabe tampoco bien si el propósito de cooperación de los Estados nucleares con los no nucleares -y dentro de estos especialmente con los menos desarrollados- es compatible con la aplicación de las directrices del Grupo de Suministradores Nucleares y con la Ley de No-Proliferación Nuclear de EE.UU. (NNPA) de 1978 y que muchos Estados no nucleares consideran demasiado estricta y una violación incluso de los compromisos adquiridos por EE.UU. a través del artículo IV.2. del TNP. Quizás el hecho que el artículo IV.2 no prohíba la asistencia de un Estado nuclear a otro no nuclear no parte del TNP haya influido negativamente sobre aquéllos que sí lo son y están dispuestos a someter a salvaguardias del OIEA todo el conjunto de sus actividades.

En cualquier caso, no hay que olvidar que este artículo establece la base de la cooperación nuclear entre Estados nucleares y no nucleares en aquéllos campos no relacionados con la generación de electricidad a través de las centrales nucleares, es decir, dicha ayuda tiene un objetivo industrial muy beneficioso, como los isótopos radiactivos en medicina o aplicados a áreas de investigación agroalimentaria o medioambiental, con lo que la relación entre dicha ayuda y la proliferación nuclear ha sido en la mayoría de los casos exagerada. Además, en los años noventa el artículo IV sigue siendo la única cláusula atractiva que los Estados nucleares pueden ofrecer a los no nucleares para que firmen el TNP y para conformarlos acerca de su status no-nuclear⁹⁰.

2.3.6 Las explosiones nucleares pacíficas

(Artículo V)

"Cada Parte en el Tratado se compromete a adoptar las medidas apropiadas para asegurar que, de conformidad con este Tratado, bajo observación internacional apropiada y por los procedimientos internacionales apropiados, los beneficios potenciales de toda aplicación pacífica de las explosiones nucleares sean asequibles sobre bases no discriminatorias a los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado y que el costo para dichas Partes de los dispositivos explosivos sean lo más bajo posible y excluya todo gasto por concepto de investigación y desarrollo. Los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado deberán estar en posición de obtener tales beneficios, en virtud de uno o más acuerdos internacionales especiales, por conducto de un organismo internacional apropiado en el que estén adecuadamente representados los Estados no poseedores de armas nucleares. Las negociaciones sobre esta cuestión deberán comenzar lo antes posible, una vez que el Tratado haya entrado en vigor. Los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado que así lo deseen podrán asimismo obtener tales beneficios en virtud de acuerdos bilaterales".

El artículo V del TNP murió casi antes de su nacimiento. Hay que hacer notar que el artículo se refiere a las aplicaciones pacíficas de las explosiones nucleares y no a las explosiones nucleares con carácter pacífico, lo que serían las PNE, que fueron apoyadas por EE.UU. y la URSS. entre finales de los sesenta y principios de los años setenta como los únicos poseedores de esa tecnología. La razón es que ninguna explosión nuclear tiene un carácter pacífico, independientemente de su finalidad.

La obligación de renuncia a este tipo de explosiones por los Estados no nucleares se hizo más por el hecho que no había medio de poder asegurar la finalidad, civil o militar,

que podría tener dicha explosión⁹¹. La utilidad que tenían estas explosiones en los años setenta para su aplicación en la construcción de canales y diques, puertos, cuevas subterráneas que sirviesen de yacimientos petrolíferos, etc, es totalmente diferente a la que puedan tener hoy en día, siendo totalmente rechazables por sus altos costes económicos, sus riesgos de contaminación medioambiental y porque tiene una doble y engañosa finalidad. Cuando en 1974 la India hizo su explosión nuclear esta declaró que tenía una finalidad exclusivamente pacífica, algo que ya entonces fue muy difícil de verificar.

En un informe presentado en 1977 a la Junta de Gobernadores del OIEA, un grupo de consultores creado al efecto por el propio Organismo propuso diferentes sistemas legales internacionales para tratar las explosiones nucleares con fines pacíficos. El grupo examinó cuestiones relacionadas con la seguridad, la salubridad, los aspectos económicos y el nivel técnico alcanzado con dichas explosiones. La conclusión puso de relieve un total escepticismo con respecto a este tipo de explosiones, escepticismo que ha ido creciendo en los últimos años⁹². Hoy en día se considera que las explosiones convencionales aplicadas con carácter pacífico pueden lograr, a un coste mucho más bajo y menor riesgo medioambiental, los mismos efectos que las nucleares y todo ello, sin riesgo que una explosión pacífica pueda ocultar una explosión nuclear con propósitos militares.

EE.UU. puso fin en 1973 a este tipo de explosiones y hasta ahora ninguno de los proyectos llevados a cabo por el

OIEA al respecto ha tenido éxito. En 1990 la IV Conferencia de Revisión del TNP señaló que "si se demostraban los beneficios potenciales de dichas explosiones, el OIEA sería el intermediario adecuado para llevarlas a cabo". La Conferencia concluyó diciendo que "no existía en esos momentos ningún programa para la aplicación pacífica de las explosiones nucleares", algo que tras la desaparición de la compañía soviética Chetec ya es del todo cierto⁹³.

2.3.7 Hacia el desarme nuclear

(Preámbulo)

"Declarando su intención de lograr lo antes posible la cesación de la carrera de armamentos nucleares y de emprender medidas eficaces encaminadas al desarme nuclear,

Pidiendo encarecidamente la cooperación de todos los estados para el logro de este objetivo,

Recordando que las Partes en el Tratado por el que se prohíben los ensayos nucleares en la atmósfera, en el espacio ultraterrestre y debajo del agua, de 1963, expresaron en el preámbulo de ese Tratado su determinación de procurar alcanzar la suspensión permanente de todas las explosiones de ensayo de armas nucleares y de proseguir las negociaciones con ese fin,

Deseando promover la disminución de la tirantez internacional y el robustecimiento de la confianza entre los Estados con objeto de facilitar la cesación de la fabricación de armas nucleares, la liquidación de todas las reservas existentes de tales armas y la eliminación de las armas nucleares y de sus vectores en los arsenales nacionales en virtud de un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional,

Recordando que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, los Estados deben abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas, y que han de promoverse el establecimiento y el mantenimiento de

la paz y la seguridad internacionales con la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos..."

(Artículo VI)

"Cada Parte en el Tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional".

Junto con el artículo III del TNP, constituye uno de los artículos considerados más amenazantes en el Tratado. Mientras que el artículo III, como vimos, crea una sensación falsa de seguridad, este artículo va mucho más allá: "describe un futuro mundo idílico con una cesación de la carrera de armamentos y un desarme nuclear general y completo. Todo ello lo hace con un lenguaje sencillo, en el que ningún Estado en especial es responsable de la aplicación de las obligaciones del artículo VI. Los Estados nucleares se comprometen a parar su producción de armas nucleares así como desmantelar sus arsenales nucleares"⁹⁴.

El artículo VI representa también un equilibrio en el balance de las obligaciones entre Estados nucleares y estados no nucleares; es la garantía que los primeros debían de dar a los segundos a cambio de su renuncia al arma nuclear. Las obligaciones contenidas en este artículo han sido también la principal causa de disputa entre ambas categorías de estados durante las Conferencias de Revisión del TNP, siendo utilizado como arma arrojadiza por parte de los Estados no nucleares para unas veces, no adherirse al TNP, y otras para

justificar el incumplimiento del Tratado. El artículo es además el más claro exponente de la propia filosofía del TNP: el Tratado no es un fin en si mismo, sino la vía para lograr un desarme nuclear general y completo, es decir, la utopía de un mundo libre de armas nucleares.

El TNP constituye de este modo el único documento internacional existente bajo el cual, las potencias nucleares están legalmente comprometidas al desarme nuclear⁹⁵. Llama la atención que dos de las provisiones más importantes del TNP (los artículos VI y VIII) ocupen un espacio tan reducido en el Tratado. Es por ello por lo que el artículo VI no puede ser entendido sin la declaración de tres párrafos que se hace en el Preámbulo del TNP. De hecho, el artículo no señala nada acerca de la fecha (lo antes posible entendemos), o de la forma (alude al concepto ambiguo de la "buena fe") de lograr el desarme nuclear general y completo. Pero además, el artículo no hace ninguna referencia al derecho que tienen las Partes en el Tratado (y especialmente los Estados no nucleares) de solicitar que se verifique o inspeccione algo a lo que se han comprometido las potencias nucleares Partes en el Tratado (en la actualidad las cinco). Sin embargo, esta posibilidad sí se contemplaba en el Tratado Antártico y más concretamente en el artículo 16 del Tratado de Tlatelolco. La única auto-obligación de las potencias nucleares es concluir "un tratado de desarme general y completo bajo estricto control internacional". Para ello, el último párrafo del preámbulo del TNP acude al artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, que se refiere al no uso de la fuerza o

amenazar con usarla "contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado".

El otro de los compromisos adquiridos por las potencias nucleares en relación con el artículo VI está contemplado en el antepenúltimo párrafo del Tratado y se refiere a las pruebas nucleares. El TNP justifica de este modo la relación que existe entre las pruebas nucleares y la proliferación nuclear y se refiere no sólo a la suspensión de este tipo de pruebas, sino además señala que dicha suspensión debe de ser permanente. Ello introduce un nuevo elemento en el Tratado: la necesidad de negociar un Tratado de Prohibición Total para las Pruebas Nucleares (un CTBT), mucho más allá de un Tratado de Prohibición Parcial de dichas pruebas (un PTBT) al que se refiere el Preámbulo⁹⁶.

La relación entre TNP y CTBT ha sido no obstante más que un punto de unión, un punto de desacuerdo entre las Partes en el Tratado como puso de manifiesto la IV Conferencia de Revisión del TNP de 1990, en la cual, un grupo de seis Estados no alineados, encabezados por México, quiso vincular el éxito de la Conferencia del TNP a la negociación de un CTBT, lo que ocasionó que la Conferencia no llegase a adoptar un documento final de consenso⁹⁷. En la Conferencia de 1995 se preveen también posiciones extremas con respecto a las pruebas nucleares y su relación con el desarme nuclear.

Si durante muchos años los Estados no nucleares acusaron a los nucleares de incumplimiento de sus obligaciones de desarme bajo el artículo VI del TNP hoy en día, esta obligación ha sido por lo menos en parte cumplida con la

firma de los Tratados INF entre EE.UU. y la ex-URSS, y más recientemente con la firma de los Tratados START I y II (este último aun no en vigor). Decimos en parte, porque en estos Tratados no están presentes ni los arsenales nucleares de Gran Bretaña, ni de China y sobre todo de Francia, que sigue manteniendo una actitud reticente a retirar su presencia nuclear del Mediterráneo. Más que reducir sus arsenales nucleares estos estados han sustituido sus armas nucleares por otras más modernas y a la vez más potentes, lo que no deja de ser un exponente más de proliferación nuclear vertical según la definimos en la introducción.

Respecto a la negociación de un CTBT, las moratorias nucleares establecidas primero por Rusia y después por EE.UU. y que han sido mantenidas a lo largo de 1993-1994 y respetadas por Gran Bretaña y Francia, son también un paso importante. China sin embargo no ha respetado la moratoria y ha seguido realizando sus ensayos nucleares en Lop Nor⁹⁸.

La nueva legislación norteamericana aprobada en 1992⁹⁹ establecía una finalización total de las pruebas nucleares en 1996, a no ser que otro Estado nuclear reanudase en primer lugar las suyas; las pruebas nucleares chinas siguen siendo consideradas por este motivo una provocación a la política norteamericana de renuncia a realizar la primera prueba nuclear ("no-first test policy"). El debate en torno a las pruebas nucleares y su conexión con el artículo VI del TNP pasa por considerar si son verdaderamente necesarias las pruebas nucleares para fabricar armas nucleares; Sudáfrica (según algunas declaraciones del propio país), Israel o

Paquistán pueden haberlo logrado sin realizarlas. En cualquier caso, puede que la negociación de un CTBT sea el precio que las potencias nucleares deban de pagar a cambio de la supervivencia y credibilidad del TNP. Algunos estados como Japón, que han denunciado reiteradamente la naturaleza discriminatoria del TNP, apoyan la prórroga limitada del TNP en 1995 con vistas a lograr mayores compromisos de desarme nuclear por parte de los Estados nucleares, entre ellos, la firma de un CTBT¹⁰⁰.

Del análisis del artículo VI del TNP se desprende también que la naturaleza del desarme no sólo es nuclear, sino también convencional; esto ha sido interpretado por muchos como un atentado hacia la seguridad nacional, ya que promueve la abolición de los medios técnicos, y por lo tanto también de los humanos, con los que cuenta todo Estado para garantizar su soberanía nacional¹⁰¹. Pero por otra parte, los principios de la Carta de las Naciones Unidas fueron elaborados pensando que los miembros permanentes de su Consejo de Seguridad cooperasen en el mantenimiento del orden, la paz y la seguridad colectivas, utilizando si ello era necesario el uso de la fuerza, incluso ante cualquier posible amenaza de agresión contra cualquier miembro de la ONU . Es por ello que lo que el artículo VI, si tenemos en cuenta el último párrafo del Preámbulo del TNP que se refiere a los propósitos de la Carta de Naciones Unidas, no debe ser interpretado en el sentido de que el desarme general y completo se deba extender más allá de las propias necesidades de la defensa nacional y colectiva. Más bien, dicho artículo

fue pensado para evitar posibles riesgos de desencadenamiento de una "guerra nuclear", algo que ya fue tenido en cuenta por el Presidente norteamericano Eisenhower en su política "Atomos para la Paz".

Mención aparte merece la Resolución 255 (1968) aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 19 de junio en la que se determinan las denominadas "garantías de seguridad positivas". Estas obligan a "ciertos" Estados nucleares a acudir en ayuda de todo Estado no nuclear Parte en el TNP "que fuere víctima de un acto u objeto de una amenaza o agresión en que se utilicen armas nucleares"¹⁰². Además esta resolución vuelve a reafirmar el derecho "a la legítima defensa -individual o colectiva- en caso de un ataque armado en contra un Miembro de la Naciones Unidas," reconocido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, hasta que el Consejo de Seguridad haya adoptado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales¹⁰³. Esa resolución sirve por una parte para compensar a los Estados no nucleares de su renuncia al arma nuclear y garantizar así su propia seguridad (párrafo segundo de la resolución), pero también para reforzar lo antes expuesto, es decir, que nada de lo dispuesto en el artículo VI deberá interpretarse en el sentido de que se deba alcanzar un desarme total.

Junto con las garantías de seguridad positivas, en los últimos años se han venido impulsando las garantías de seguridad negativas, es decir el compromiso por parte de las potencias nucleares de no atacar ni amenazar con hacerlo a un

Estado no poseedor de armas nucleares. El TNP sin embargo no las menciona, pero algunos analistas han querido verlas en el Preámbulo del Tratado y en concreto, en conexión con el artículo VI: "deseando promover la disminución de la tirantez internacional y el robustecimiento de la confianza entre los Estados...". A diferencia de lo que ocurre en los Tratados de Rarotonga (Protocolo 2) y Tlatelolco (Protocolo II), no existe en el TNP mención alguna a este tipo de garantías, aunque se presuponen. La cuestión ha sido también propuesta en varias ocasiones en las Conferencias de Revisión del TNP¹⁰⁴. El caso iraquí volvió a reabrir el tema de las garantías de seguridad negativas, aceptadas por la mayoría de los Estados nucleares. Francia y Gran Bretaña declararon expresamente que no utilizarían en ningún caso su fuerza nuclear contra otro Estado no nuclear, pero ¿qué ocurre si ese otro Estado no nuclear adquiere armas nucleares a pesar de ser miembro del TNP (caso iraquí)? EE.UU. interpretó que el Estado debe entonces de ser tratado como cualquier otro Estado nuclear y en ese caso, no se puede exigir la aplicación de las garantías de seguridad negativas.

2.3.8 La creación de zonas libres de armas nucleares

(Artículo VII)

"Ninguna disposición de este Tratado menoscabará el derecho de cualquier grupo de Estados a concertar tratados regionales a fin de asegurar la ausencia total de armas nucleares en sus respectivos territorios".

Se trata del artículo más breve del todos los que forman parte del TNP y también del único que no aparece mencionado o ligado con el preámbulo del Tratado. Su principal singularidad consiste en la formulación negativa de su enunciado.

El concepto de "zona libre de armas nucleares", o ZWFZ¹⁰⁵, ya fue establecido en la década de los cincuenta, antes incluso de la negociación del TNP. En 1961 entró en vigor el Tratado Antártico, que ya establecía una zona desnuclearizada en el territorio de la Antártida. El Tratado del Espacio Exterior (o de los "Usos del Espacio") de 1967 y el de los Fondos Marinos de 1971 incluían también la prohibición de instalar armas nucleares en sus respectivas esferas de actuación. Sin embargo, la puesta en práctica del concepto "zona libre de armas nucleares" se ha visto reducida a dos regiones densamente pobladas: el Pacífico Sur, a través del Tratado de Rarotonga de 1986¹⁰⁶, y América Latina, mediante el Tratado de Tlatelolco, negociado como vimos un año antes del TNP, en 1967, pero con entrada en vigor de forma total en 1994. Ambos tratados, sobre los que no nos detendremos en este momento ya que serán analizados en el capítulo quinto de

nuestra investigación, nacieron con la idea de evitar la proliferación de armas nucleares en sus respectivos territorios y lograr así indirectamente reducir el riesgo de accidente o confrontación con armas nucleares entre sus Estados miembros y entre estos y aquéllos Estados extraterritoriales encargados de velar por la seguridad en la zona (sobre todo en el Tratado de Tlatelolco). Existen también grandes diferencias entre los dos, debido principalmente a los acuerdos y desacuerdos entre los Estados de la región y los extrarregionales sobre el grado de desarrollo que debía de adquirir en estas zonas la industria nuclear. Otras diferencias reflejan en cambio la mayor importancia estratégica que para las potencias nucleares poseía el Pacífico sobre el territorio de América Latina¹⁰⁷.

Por otra parte, la escaso éxito del Tratado de Tlatelolco, que establece en su propio articulado que deberá ser firmado y ratificado por todos los Estados de la región para que este pueda entrar en vigor, ha influido negativamente para que otros grupos de estados hagan declaraciones retóricas respecto al establecimiento de zonas libres de armas nucleares en sus respectivos territorios, sin que ello se haya llegado a concretar en la firma de tratados regionales de desnuclearización.

Algunos autores sostienen que el texto del artículo VII es tan ambiguo (no dice nada por ejemplo respecto a la realización en las zonas libres de armas nucleares de explosiones nucleares con propósitos civiles) porque fue redactado por una delegación cuya lengua materna no era el

inglés, lo que le da un tono negativo, cuando debería de ser positivo¹⁰⁸.

Respecto al concepto "zona libre de armas nucleares", este no sólo se refiere a la obligatoriedad de los Estados Partes en la zona de no fabricar ni adquirir armas nucleares, sino que hace también alusión al compromiso que tienen las potencias nucleares de respetar el status de zona desnuclearizada y renunciar a atacar (e incluso amenazar con hacerlo) con armas nucleares a cualquier Estado Parte en dicha zona¹⁰⁹. No obstante, el TNP permite a los Estados nucleares almacenar armas nucleares sobre los territorios de los Estados no nucleares Partes en el Tratado, lo que en definitiva posibilitaría a estos últimos lo que se denomina "adquisición indirecta" de este tipo de armas.

Naciones Unidas ha instado en numerosas ocasiones a diferentes estados para que establezcan este tipo de zonas, considerando la medida como un paso previo y necesario para el control de los armamentos nucleares en zonas especialmente conflictivas como Oriente Medio¹¹⁰. Dentro de este marco, la ONU ha realizado también un estudio global de las zonas libres de armas nucleares -existentes y las que se podrían crear- en el que se incluye una extensa bibliografía sobre el tema¹¹¹.

Como reafirmación del Tratado de Rarotonga, el Parlamento de Nueva Zelanda aprobó en 1987 una ley por la cual se establecía la Zona Neozelandesa Libre de Armas Nucleares, que comprendía todo el conjunto de tierra y mar dentro de los límites territoriales de Nueva Zelanda, así

como el espacio aéreo. La Ley establecía además que el Primer Ministro neozelandés sólo permitiría la entrada en territorio de Nueva Zelanda de barcos y aeronaves extranjeras en el caso de que existiesen garantías de que las mismos no portarían armas nucleares o cualquier otro dispositivo nuclear explosivo y establecía además que quedaba prohibida la entrada en el Estado de submarinos de propulsión nuclear¹¹². En respuesta a esta política anti-nuclear Neozelandesa, EE.UU. acusó al Gobierno neozelandés de violar las obligaciones asumidas por el Estado bajo el Tratado ANZUS, un pacto militar de defensa suscrito entre los dos estados en 1951¹¹³.

En 1988, al Parlamento de Dinamarca, a iniciativa del Partido Social Demócrata en la oposición, aprobó una resolución en la que se pedía al Gobierno danés que notificase al Parlamento acerca de todas las escalas de buques en puertos de mar daneses que portasen en el momento de su entrada armas nucleares. Desde el punto de vista formal, la resolución sólo reiteraba la política oficial de hecho danesa al respecto, basada en la prohibición de introducción de armas nucleares en territorio danés en tiempos de paz. En la práctica, dicha resolución iba más lejos al rechazar la política de "ni confirmar, ni negar" la presencia de armas nucleares a bordo de buques y aeronaves extranjeras, seguida por la mayoría de los Estados nucleares. De nuevo, debido a presiones de EE.UU., Gran Bretaña y la propia OTAN, Dinamarca optó por adoptar la fórmula aplicada por Noruega, es decir, declarar su territorio como "zona

libre de armas nucleares" pero sin que ello suponga ofrecer garantías acerca del material introducido por buques y aeronaves extranjeras en sus respectivos territorios¹¹⁴. Esta última fórmula ha sido también la adoptada por otros Estados miembros de la OTAN, entre ellos España, y que quedó formalmente establecida en el Convenio de Cooperación para la Defensa de 1 de diciembre 1988 entre España y Estados Unidos de 1989¹¹⁵. En otros estados, como en Filipinas, su estatuto de país desnuclearizado ha llegado incluso a la prohibición total de la introducción de armas nucleares en sus aguas territoriales y espacio aéreo por parte de buques y aeronaves extranjeras, pero nada se ha hecho para hacer cumplir esta prohibición. Estaríamos por lo tanto ante una política "de iure" pero no de "facto", caso contrario al danés.

2.3.8.1 La ampliación de las zonas libres de armas nucleares

Además de las zonas libres de armas nucleares existentes en tres zonas deshabitadas del planeta (la Antártida, el Espacio Exterior y los Fondos Marinos) y dos zonas densamente habitadas (América Latina y el Pacífico Sur), se han propuesto la creación de otras zonas libres de armas nucleares de similares características a las dos últimas en otras regiones, a saber:

1. *El Continente Africano*. Basada en la Declaración sobre la Desnuclearización de Africa adoptada por la Organización para la Unidad Africana (OUA) en 1964. El principal problema para la creación de esta zona era

Sudáfrica, el único Estado en toda la región con capacidad para fabricar armas nucleares. Tras el anuncio sudafricano de haber destruido sus seis armas nucleares fabricadas en la década de los ochenta y su decisión de firmar el TNP en 1993, no debería haber ya ningún obstáculo para la creación de esta zona. No obstante, la dificultad radica en pasar de una situación "de facto" a una situación "de iure" con la firma de un Tratado de zona libre de armas nucleares, que a pesar de estar ya redactado, aun no ha entrado en vigor¹¹⁶. Sería también necesario que los siguientes estados firmasen el TNP para el establecimiento de esta zona: Angola, Dahomey, Djibuti, Namibia y Níger.

Con carácter adicional, y como un primer paso para crear una zona libre de armas nucleares en todo el territorio africano, se han realizado también varias propuestas para la creación de zonas libres de armas nucleares en el territorio sub-sahariano (1964) o con un carácter más informal para los Estados del Magreb¹¹⁷.

2. *En Europa.* En 1989 la OTAN rechazó abiertamente la idea de creación de una "quasi zona libre de armas nucleares" para Europa Central y del Este. El concepto estaba íntimamente vinculado a la idea de la "opción triple cero" que hubiese significado la eliminación de todo tipo de armas nucleares de territorio centro europeo; de hecho, ya se había logrado la "opción doble cero", mediante la firma del Tratado INF que eliminaba los misiles de medio alcance de territorio europeo, pero sin incluir aquéllos misiles con un alcance por debajo de los 500 kms, es decir las Fuerzas Nucleares de

Corto Alcance o SNF. Algunos Estados miembros de la OTAN sustituyeron sus misiles de corto alcance Lance por nuevos misiles con alcance sensiblemente inferior al de los límites fijados por el Tratado INF¹¹⁸. La eliminación de una parte de los misiles de corto alcance de territorio europeo se produjo tras la firma del Tratado CFE el 19 de noviembre de 1990. En 1991, tras la retirada por parte de la Unión Soviética de sus fuerzas nucleares de corto alcance en el territorio de los Estados miembros del antiguo Pacto de Varsovia, la URSS anunciaba también la retirada de todos sus submarinos nucleares estacionados en el Báltico, si bien el problema más que solucionarse se agravó como consecuencia de la independencia de las repúblicas bálticas y el debate abierto sobre el control de las bases.

Con la firma del Tratado START I y II (que no ha sido aun ratificado por ninguna de los dos Partes) y la retirada de la mayoría de las armas nucleares de los territorios de las repúblicas nucleares ex-soviéticas (el problema son las armas tácticas, mucho más numerosas que las estratégicas), se ha dado otro paso más para la desnuclearización de Europa a la vez que se han realizado algunas propuestas concretas para establecer una zona libre de armas nucleares en las repúblicas asiáticas de la antigua URSS, en las repúblicas bálticas o en los Archipiélagos árticos de Novaya Zemlya y Franz Josef Land¹¹⁹.

3. *En Asia*. El sudoeste asiático está realizando también importantes progresos para el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en su territorio. En 1987 se

celebró en Manila una conferencia del ASEAN (órgano encargado de las negociaciones para el establecimiento de dicha zona) cuyos resultados fueron presentados a la IV Conferencia de Revisión del TNP de 1990. Respecto al Sudeste Asiático, la situación es más conflictiva, al encontrarnos con varios estados que tienen un status nuclear adquirido con posterioridad a la entrada en vigor del TNP (India y Paquistán que se niegan por este motivo a firmar el Tratado) y muy posiblemente también Corea del Norte, que ha anunciado en dos ocasiones su salida del TNP sin que esta se haya llegado a materializar¹²⁰. Cada año, desde 1974, Paquistán ha venido proponiendo a la UNGA una zona libre de armas nucleares en el Sudeste Asiático mediante la adopción de una resolución que desde 1987 ha sido también apoyada por la India. En 1991 los dos Estados concluyeron un acuerdo para notificarse mutuamente cualquier tipo de ejercicios militares y posibles violaciones del espacio aéreo que pudiera dar lugar a un incidente con armas nucleares. El último esfuerzo por parte de Paquistán data de junio de 1991, cuando indicó su deseo de iniciar negociaciones de desarme nuclear con la India actuando de mediadores Rusia, China y EE.UU. Esto posibilitó el inicio de las negociaciones con EE.UU. en octubre de 1992¹²¹. No obstante, cualquier futuro avance para el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en esta región pasa por una mejora de las relaciones entre India y Paquistán y entre el primero y China, sin olvidar el peso que pueda tener en el futuro Japón, Estado que se podría replantear su status de Estado no nuclear si Corea del Norte

llegase a tener capacidad nuclear propia para fabricar este tipo de armas.

4. *Oriente Medio*. Es una de las regiones más conflictivas por lo que se refiere al problema de la proliferación nuclear y quizás por este motivo, una de las zonas que ha atraído mayor atención por parte de la Comunidad Internacional para formular iniciativas que permitan la creación de una zona libre de armas nucleares en la región¹²². La idea en sí data de 1974, cuando el Sha de Irán propuso su creación "debido a la rápida difusión de la tecnología nuclear en la zona". Tras la revolución iraní, Egipto, quien ya había apoyado antes la idea, intentó presionar para que la UNGA adoptase una resolución (la 128-0) que finalmente fue aprobada con los votos en contra de Israel, principal obstáculo para la creación de esta zona, y Burquina Faso¹²³. Recientemente se ha observado un cambio de actitud más favorable por parte de Israel. En 1990 Egipto propuso ampliar la cobertura de la zona a todas las armas de destrucción masiva, debiendo comprender como mínimo todos los Estados árabes, Israel e Irán y pudiendo ser extendida hasta Libia inclusive. El OIEA ha jugado por su parte un importante papel definiendo el modo en que deben de aplicarse las salvaguardias a los Estados de la región y la forma en que debe de establecerse la zona libre de armas nucleares¹²⁴. Por otra parte, la Guerra del Golfo y el desmantelamiento del programa nuclear iraquí ha incrementado considerablemente el interés en los programas nucleares de los Estados de Oriente Medio y sobre cómo contener la proliferación de armas

nucleares en la región. El 29 de mayo de 1991 el Presidente norteamericano Bush propuso establecer una prohibición en la producción y adquisición de uranio enriquecido y de plutonio aunque Egipto denunció que el plan permitía que Israel pudiese seguir reteniendo sus armas nucleares y consiguientemente su monopolio nuclear en la región. En 1993, la Resolución 47/71 de la Asamblea General de Naciones Unidas pedía, en la misma línea que resoluciones anteriores, "la adopción de medidas prácticas y urgentes para implantar la propuesta de establecimiento de una zona libre de armas nucleares en la región de Oriente Medio", sin que ningún Estado se abstuviese en esta ocasión en la votación de la misma, que fue finalmente aprobada el 16 de diciembre de 1993¹²⁵.

5. *Otras regiones.* El fin de la guerra fría ha creado una atmósfera más favorable para la creación de zonas libres de armas nucleares, aparte de las tres ya existentes, y que una vez que el Tratado de Tlatelolco entre en vigor cubrirá casi la totalidad del hemisferio sur del planeta. Dominados por este ambiente de euforia se han propuesto la creación de otras zonas libres de armas nucleares como la canadiense u otra más conflictiva, como la del noroeste de Asia, propuesta por el partido socialista japonés y Corea del Norte en 1981. Debido a las tensas relaciones entre Corea del Norte y del Sur, la idea fue sustituida en diciembre de 1991 por la firma de un acuerdo entre ambas Coreas para la desnuclearización de la Península Coreana, comprometiéndose ambas Naciones a "no hacer pruebas nucleares, producir,

recibir, poseer, almacenar, desplegar o hacer uso de este tipo de armas en sus respectivos territorios". Sin embargo, la evolución de los acontecimientos en 1994, unido a la negativa norcoreana a permitir el libre acceso a sus instalaciones nucleares a los inspectores del OIEA, ha ocasionado que el acuerdo y el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en la Península Coreana haya tenido que hacer frente a muchos problemas¹²⁶.

2.3.9 Enmienda y Revisión del Tratado

(Artículo VIII)

"1. Cualquiera de las Partes en el Tratado podrá proponer enmiendas al mismo. El texto de cualquier enmienda propuesta será comunicado a los Gobiernos depositarios que lo transmitirán a todas las Partes en el Tratado. Seguidamente, si así lo solicitan un tercio o más de las Partes en el Tratado, los Gobiernos depositarios convocarán a una conferencia, a la que invitarán a todas las Partes en el Tratado, para considerar tal enmienda.

2. Toda enmienda a este Tratado deberá ser aprobada por una mayoría de los votos de todas las Partes en el Tratado, incluidos los votos de todos los Estados poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado y de las demás Partes que, en la fecha en que se comunique la enmienda, sean miembros de la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de la Energía Atómica. La enmienda entrará en vigor para cada Parte que deposite su instrumento de ratificación de la enmienda al quedar depositados tales instrumentos de ratificación de una mayoría de las Partes, incluidos los instrumentos de ratificación de todos los Estados poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado y de las demás Partes que, en la fecha en que se comunique la enmienda, sean miembros de la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de la Energía Atómica. Ulteriormente entrará en vigor para cualquier otra Parte al quedar depositado su instrumento de ratificación de la enmienda.

3. Cinco años después de la entrada en vigor del presente Tratado se celebrará en Ginebra,

Suiza, una conferencia de las Partes en el tratado, a fin de examinar el funcionamiento de este Tratado para asegurarse que se están cumpliendo los fines del Preámbulo y las disposiciones del Tratado. En lo sucesivo, a intervalos de cinco años, una mayoría de las Partes en el Tratado podrá, mediante la presentación de una propuesta al respecto a los Gobiernos depositarios, conseguir que se convoquen otras conferencias con el mismo objeto de examinar el funcionamiento del Tratado."

Sin duda alguna, el complicado procedimiento que se exige para la enmienda del Tratado fue pensado para evitar que esta se llegase a producir, salvo en el caso extremo que todas las Partes en el Tratado llegasen a un acuerdo al respecto. Del análisis del contenido del artículo VIII.1 y VIII.II se desprende que cualquier enmienda que se proponga deberá de ser aprobada por una mayoría de las Partes, que debe de incluir a su vez a todos los Estados nucleares (al igual que en el Tratado de Prohibición Parcial de las Pruebas Nucleares o PTBT) y a todo Estado que en el momento de presentarse la enmienda sea miembro de la Junta de Gobernadores del OIEA. Hay que tener en cuenta además que tanto cada uno de los Estados nucleares como de los 25 a 30 Estados miembros de la Junta de Gobernadores tienen derecho de veto sobre la decisión de enmienda al Tratado¹²⁷. A pesar de que el Estado en cuestión apruebe y deposite sus instrumentos de ratificación a una o varias enmienda/s, esta no podrá entrar en vigor si cualquiera de las Partes con derecho a veto se opone a ello. Por si todo ello no fuese suficiente la enmienda entraría en vigor sólo para aquélla/s Parte/s que hubiesen aprobado y ratificado la/s enmienda/s. Para el resto, el Tratado seguiría siendo aplicado en su

texto sin enmendar, lo que no deja de ser una enorme ambigüedad legal.

Otra deficiencia observada es que ningún Miembro de la Junta de Gobernadores del OIEA tiene derecho a veto sobre decisiones de la Junta que se refieran al uso pacífico de la energía nuclear, uno de los caballos de batalla del TNP¹²⁸, con lo cual, es lógico que ninguno de ellos, aun teniendo el derecho a veto sobre cualquier posible enmienda que se introduzca en el TNP, pueda sin embargo ejercer el derecho al mismo cuando se trata de cuestiones relacionadas con el uso pacífico de la energía nuclear.

Respecto al procedimiento de la enmienda en sí, hay que decir que este es una réplica del establecido en el PTBT o Tratado de Moscú, según el proyecto de TNP de 24 de agosto de 1967 y el definitivo de 18 de enero de 1968 con las modificaciones introducidas por Brasil y Rumania¹²⁹. Ambos tratados otorgan a los tres Estados depositarios el derecho a veto sobre cualquier enmienda que se pretenda introducir al texto del TNP, pero con una diferencia sustancial que radica en que mientras que en el PTBT sólo se exige una mayoría de las Partes para aprobar dicha enmienda, en el TNP es necesario cumplir los requisitos adicionales ya enumerados.

Algunos autores defienden que el procedimiento establecido para la enmienda del Tratado en el artículo VIII.1 y VIII.2 obligaría desde el punto de vista legal a modificar también el sistema de salvaguardias del OIEA, establecido en el artículo III del TNP. Sin embargo, hay que recordar que las posibles modificaciones que se pudieran

introducir dentro de este sistema de salvaguardias no afectarían a los acuerdos de salvaguardias en curso entre el Organismo y el Estado en cuestión, a menos que este último quisiera que se le aplicasen las modificaciones por considerarlas más ventajosas para su industria nuclear¹³⁰.

Con todos estos condicionantes y exigencias, es lógico que en los veinticinco años de duración del Tratado no haya sido ni siquiera presentada una enmienda a su texto. La cuestión no obstante es polémica ya que, con ocasión de la Conferencia de Prórroga del Tratado de 1995, se planteará también la necesidad de reforzar algunos preceptos del TNP con el fin de mejorarlo y que no se prorrogue simplemente un Tratado que ha sido denunciado en muchas ocasiones por no disponer de mecanismos suficientes para imponer sanciones a los Estados miembros que incumplan sus obligaciones. En especial se ha llamado la atención sobre la necesidad de revisar el contenido de los artículos I, II, III.2 y sobre la conveniencia o no de eliminar el artículo V del Tratado ante la complejidad de concluir un Tratado de Prohibición Total de Ensayos Nucleares¹³¹. El caso iraquí ha reabierto también el debate sobre la posibilidad de introducir en el TNP una cláusula que prohíba a los Estados no nucleares poseer material nuclear de grado militar (básicamente uranio enriquecido y plutonio)¹³².

2.3.9.1 Las Conferencias de Revisión del TNP

El artículo VIII.3 establece la obligación de celebrar una conferencia de revisión del Tratado a los cinco años de la entrada en vigor del mismo, en Ginebra, Suiza. Con carácter opcional "una mayoría de las Partes en él" podrá solicitar a los Gobiernos depositarios del Tratado la celebración de otras conferencias de examen del TNP", pero en ningún caso se indica cada cuanto tiempo, ni tampoco el lugar dónde se deberán de reunir los Estados miembros. La decisión de celebrar una segunda, tercera y cuarta conferencias se hizo en una declaración final de las Partes no en el Tratado, sino de las que habían participado en la Conferencia precedente (es decir en la primera para celebrar la segunda conferencia) y no a través de una "propuesta formal presentada a los Gobiernos depositarios", tal y como establece el texto de este artículo. De este modo, se han venido celebrando desde 1970 cuatro conferencias de revisión del Tratado cada cinco años, todas ellas en la ciudad de Ginebra¹³³. Debido también a que en la IV Conferencia de Revisión del TNP no hubo acuerdo final de las Partes al respecto, se acordó no celebrar una V Conferencia de Revisión Tratado, ya que se creyó oportuno que la Conferencia de 1995 debería de centrarse exclusivamente en la Prórroga del Tratado. Por estos motivos las discusiones actuales se centran en si la Conferencia de 1995, que se celebrará en Nueva York, deberá ser sólo de prórroga o combinar la prórroga con la revisión, lo que parece ser la posición más

apoyada¹³⁴.

Los resultados alcanzados por las diferentes conferencias de revisión del TNP han sido desiguales. La Primera Conferencia tuvo lugar como indicamos, en Ginebra, del 5 al 20 de mayo de 1975 y participaron tan sólo 58 estados de los 98 Estados firmantes del TNP¹³⁵. Adoptó una declaración en la que se reafirmaba el papel del TNP en los esfuerzos internacionales para evitar una proliferación masiva de armas nucleares; prometió un trato más favorable a los Estados Partes que a los no Partes en el mismo, propició arreglos internacionales para garantizar la protección física de los materiales nucleares e impulsó la idea de establecer centros multinacionales para el ciclo del combustible nuclear; fue junto a la Tercera Conferencia la única que adoptó una declaración final consensuada por todas las Partes¹³⁶.

La segunda Conferencia de Revisión se celebró en septiembre de 1980 y contó con la participación de 75 de los 114 Estados miembros del Tratado. No logró un consenso a la hora de adoptar una declaración final debido principalmente al desacuerdo entre los estados asistentes a la Conferencia sobre la interpretación del artículo VI del Tratado relativo al compromiso de las potencias nucleares de alcanzar "un desarme nuclear general y completo en fecha cercana": El debate sobre los usos pacíficos de la energía nuclear acaparó prácticamente toda la atención de la Conferencia, mostrándose un fuerte apoyo a la aplicación de las salvaguardias del OIEA. Un número elevado de estados criticó también la forma

en la que se estaban aplicando las políticas de control de exportaciones nucleares y especialmente las "London Guidelines" del Club de Londres. La cuestión de las garantías de seguridad por parte de los estados nucleares hacia los no nucleares firmantes del Tratado fue también objeto de importantes discusiones¹³⁷.

La Tercera Conferencia de Revisión se celebró del 27 de agosto al 21 de septiembre de 1985 y participaron 86 de los 130 Estados Parte en el TNP¹³⁸ (junto a tres Estados signatarios que no intervinieron en la adopción de decisiones y diez Estados observadores), consiguiendo llegar a un acuerdo que se materializó en la adopción de una declaración final. Desde el inicio de la Conferencia se intentó evitar cometer los mismos errores cometidos en la Conferencia de 1980, centrandose por ello en conseguir una declaración final de las Partes; para ello se establecieron tres comités, el primero dedicado al estudio de las consecuencias devastadoras que podría tener una guerra nuclear, centrandose por ello en el estudio de como podría evitarse la proliferación nuclear horizontal (se puso especial énfasis en los artículos I, II y VI del Tratado) y en la consecución de un CTBT; el segundo se centró en el estudio de la aplicación de las salvaguardias del OIEA y el establecimiento de Zonas Libres de Armas Nucleares en los términos establecidos en el artículo VII del Tratado; por último, el tercero se centró en el estudio del artículo IV del TNP, reafirmando el derecho de todas las Partes en el Tratado a la utilización pacífica de la energía nuclear y dedicando especial atención al análisis los

programas nucleares sudafricano e israelí¹³⁹.

Por último, la IV Conferencia de Revisión del Tratado se celebró del 20 de agosto al 15 de septiembre de 1990 en Ginebra contando con una asistencia de 85 de los 141 Estados Partes en el TNP. El interés despertado por esta Conferencia estuvo marcado desde el comienzo por las consecuencias que la misma podría tener de cara a la prórroga del Tratado en 1995. Sin embargo, debido sobre todo a la postura de seis estados no alineados, a la cabeza de los cuales se encontraba México, y cuyo principal objetivo era vincular el éxito de la Conferencia del TNP a la consecución de un Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT), no se pudo alcanzar un acuerdo para la adopción de un documento final de la Conferencia¹⁴⁰. Al igual que en la III Conferencia, se establecieron tres comités; el primero dedicado a revisar la efectividad del Tratado en aquéllos aspectos relacionados con el desarme nuclear y el control de armamentos (artículo VI del Tratado); el segundo dedicado al estudio de la aplicación y efectividad de las salvaguardias del OIEA y la forma de preparar la Conferencia de 1995 y el tercero, se encargó del estudio de la cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear¹⁴¹. Era la primera vez que Francia y China asistían a una Conferencia del TNP en calidad de observadores (España participó también por primera vez como miembro del TNP -tras su firma del Tratado en 1987- ocupando una de las Vicepresidencias de la Conferencia). Se creó también por primera vez un "caucus de la Cooperación Política Europea" (CPE), en el que también participó Francia, que se encargó de

coordinar la postura de los Doce con respecto al problema de la proliferación nuclear y de cara a los preparativos para la Conferencia de 1995¹⁴² -sobre todo en el campo de armonización de posiciones de los Miembros de la UE-. A pesar de que no se llegase a la adopción de un documento final, la Conferencia manifestó su apoyo a la lucha contra la no-proliferación nuclear y se hicieron declaraciones por separado de varios estados y organizaciones internacionales al respecto¹⁴³.

2.3.10 Firma, ratificación y entrada en vigor del Tratado

(Artículo IX)

"1. Este Tratado estará abierto a la firma de todos los Estados. El Estado que no firmare este Tratado antes de su entrada en vigor, de conformidad con el párrafo 3 de este artículo, podrá adherirse a él en cualquier momento.

2. Este Tratado estará sujeto a ratificación por los Estados signatarios. Los instrumentos de ratificación y los instrumentos de adhesión serán entregados para su depósito a los Gobiernos del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de los Estados Unidos de América y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que por el presente se designan como Gobiernos depositarios.

3. Este Tratado entrará en vigor después de su ratificación por los Estados cuyos Gobiernos se designan como depositarios del Tratado y por otros cuarenta Estados signatarios del Tratado, y después del depósito de sus instrumentos de ratificación. A los efectos del presente Tratado, un Estado poseedor de armas nucleares es un Estado que haya fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 12 de enero de 1967.

4. Para los Estados cuyos instrumentos de ratificación o de adhesión se depositaren después de la entrada en vigor de este Tratado, el Tratado entrará en vigor en la fecha del depósito de sus instrumentos de ratificación o adhesión.

5. Los Gobiernos depositarios informarán sin tardanza a todos los Estados signatarios y a todos

los Estados que se hayan adherido a este Tratado, de la fecha de cada firma, de la fecha de depósito de cada instrumento de ratificación o de adhesión a este Tratado, de la fecha de su entrada en vigor y de la fecha de recibo de toda solicitud de convocatoria a una conferencia o de cualquier otra notificación.

6. Este Tratado será (esrá)¹⁴⁴ registrado por los Gobiernos depositarios, de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas."

El TNP sigue de nuevo en este artículo la fórmula adoptada por el Tratado de Moscú; según su artículo III, el PTBT estará abierto a la firma de cualquier Estado que quiera adherirse a él, pero no podrá entrar en vigor hasta que sea ratificado por las Partes originales en el mismo (EE.UU., Gran Bretaña y la URSS). La posibilidad que tiene cualquier Estado de adherirse al PTBT o al TNP, y que aparece también contemplada en el Tratado sobre los Usos del Espacio Extra-atmosférico (artículo XIV), refleja la opinión de ciertos estados acerca del derecho que tienen todos los Estados a adherirse a las convenciones y tratados internacionales, máxime si estos han sido concluidos bajo los auspicios de la ONU¹⁴⁵. El TNP exige no obstante la firma y depósito de los instrumentos de ratificación de 40 estados más; este número, según han señalado algunos autores, no es ni casual, ni corresponde a una "cifra mágica", sino que es el número estimado de estados que durante la negociación del Tratado estaban dispuestos a adherirse al mismo y por otra parte, tanto EE.UU., como la ex-URSS y Gran Bretaña (como Estados depositarios del mismo) podían bloquear la entrada en vigor del TNP hasta que determinados estados, independientemente de

contar con las cuarenta adhesiones o no, firmasen y ratificasen el Tratado.

También se cuidó mucho en la redacción del artículo IX la no inclusión de ninguna cláusula que exigiese la necesidad de que todos los Estados nucleares firmasen y ratificasen el TNP para que este pudiese entrar en vigor ya que, tanto Francia como China habían manifestado durante la negociaciones del Tratado su negativa a adherirse a éste¹⁴⁶. La cuestión de la supresión de esta necesidad se ha vuelto contra el espíritu original de los negociadores del Tratado a raíz de la desintegración política de la URSS, ya que sólo Rusia, como heredera política de las obligaciones internacionales de la antigua URSS está obligada a respetar también sus obligaciones derivadas de la firma del TNP. Ni Ucrania, ni Bielorusia, ni la república de Kazakhstán como potencias nucleares estaban obligadas a adherirse al Tratado, algo que se tuvo que hacer en un documento aparte, en concreto, en el Protocolo de Lisboa del Tratado START I, por medio del cual las tres repúblicas se comprometían a firmar el TNP como "repúblicas no nucleares". Hoy en día y a pesar de las dificultades surgidas para que Ucrania firmase el TNP (esgrimiendo el argumento de no estar obligada a firmar el Tratado ya que era una potencia nuclear, independiente de Rusia y con los mismos derechos que el resto de las potencias nucleares), las tres repúblicas ex-nucleares soviéticas son Partes en el Tratado.

Por último según el texto del artículo IX.1 y IX.III. cada Estado que quiera firmar el TNP puede dividir el proceso

en dos partes: primero, la firma del Tratado pero sin que ello quiera decir que se convierta automáticamente en un Estado miembro del mismo ya que puede esperar tanto tiempo como desee para ratificarlo (que sería la segunda parte del proceso) si tenemos en cuenta que ninguna cláusula del Tratado se lo impide. Como consecuencia de lo que a nuestro parecer constituye una grave laguna, Egipto fue un Estado firmante pero no parte del TNP desde 1968 a 1981, Colombia desde 1968 a 1986, al igual que Trinidad y Tobago, Yemen y Kuwait, que "batió todos los records" al firmar el Tratado en 1968 pero no ratificarlo hasta 1989. Por muy raro que parezca, esta opción ha sido utilizada por el 70% de los Estados Partes en él que han dejado pasar una media de tres años entre la firma y la ratificación del Tratado. En otras ocasiones algunos Estados, como los arriba citados, firmaron el Tratado para evitar ser objetos de una mayor presión internacional y ratificaron el mismo entre diez y quince años más tarde.

Uno de los artículos más conflictivos del TNP es sin duda el IX.3, que establece dos categorías de estados sobre los que se basa toda la filosofía inspiradora del Tratado: Estados nucleares y Estados no nucleares. En virtud de esta división, serán considerados Estados nucleares sólo aquéllos que "hayan fabricado y hecho explotar un arma nuclear antes del 1º de enero de 1967". Esta fecha fue elegida para cerrar definitivamente el número de estados que tenían derecho, aun siendo Partes en el TNP, a fabricar y retener sus armas nucleares, sin más autoobligación que la genérica y ya casi

históricamente denunciada provisión de desarme nuclear contenida en el artículo VI. Esta elección posibilitaba además otorgar a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU la prerrogativa de fabricar armas nucleares. Si no se hubiese señalado fecha alguna es obvio que hoy en día tendrían la consideración de Estados nucleares la India, que hizo su primera prueba nuclear el 19 de mayo de 1974 e Israel, "el único Estado nuclear no declarado como tal en Oriente Medio", junto a otros como Sudáfrica (que se ha desprendido de su arsenal nuclear) o quizás Paquistán e incluso Corea del Norte. Esta cuestión ha sido objeto de un gran debate a lo largo de las Conferencias de Revisión del TNP por la negativa de muchos estados a suscribir el Tratado en tanto en cuanto no se revise esta clasificación entre Estados nucleares y no nucleares. También es una cuestión que deberá de tenerse en cuenta en la Conferencia de Revisión-Extensión del TNP de 1995. Por su parte, mientras que hasta la década de los noventa los Estados nucleares se defendían de esta acusación señalando que el propósito de tal división era que los estados con armas nucleares se deshiciesen de ellas, tras la desintegración política de la URSS y el establecimiento de las moratorias para las pruebas nucleares la filosofía ha cambiado hacia la idea de que sean los propios Estados nucleares los que reduzcan progresivamente sus arsenales e incluso se desprendan de sus armas nucleares. Esta filosofía se ha plasmado en los últimos años en la idea de "un mundo libre de armas nucleares".

Respecto a la cuestión de la elección de tres Estados

como depositarios del Tratado hizo posible tener un alto margen de maniobra política a la hora de contar con la firma de determinados estados. De este modo se pudo contar con la firma de China (no por China misma, que como Estado nuclear no firmó el TNP hasta 1993, sino por Taiwán), reconocida sólo por EE.UU.; con la de Corea del Sur, reconocida por EE.UU. pero no por la URSS, así como con la R.D.A., no reconocida por ninguno de los dos depositarios occidentales. Como consecuencia de este hecho, el número de Estados Partes en el Tratado era diferente en función de cada Gobierno depositario. La cuestión se volvió a plantear con ocasión de la adhesión al TNP de la Kampuchea Democrática (reconocida por EE.UU.), seguida en 1987 por la de la República de Kampuchea (reconocida por la URSS). La notificación de dicha adhesión al TNP se hizo de manera individual, con lo cual, se consideró que se trataba del mismo Estado a efectos del cómputo de número de Estados Partes en el Tratado, con dos gobiernos diferentes. Este hecho no impidió tampoco que ambos Gobiernos fueran escuchados separadamente en la IV Conferencia de Revisión del TNP, dónde también presentaron ponencias diferentes¹⁴⁷.

Debemos de señalar por otra parte que no existe en el TNP ninguna cláusula específica que se refiera a la solución controversias que se puedan plantear respecto a la interpretación del Tratado, como pueda existir en el Tratado de Tlatelolco (que en su artículo 24 remite para la solución de estas a la Corte Internacional de Justicia, bajo previo acuerdo de las Partes en conflicto). Esto se debió en gran

medida a que ningún Estado sugirió nada al respecto durante la negociación del Tratado. Pero más que por "olvido" el motivo fue que los Estados miembros de los dos bloques militares no iban a consentir de ninguna manera tener que someter sus disputas en el terreno nuclear-militar a una tercera Parte, aunque esta se declarase imparcial o neutral. También es cierto que los acuerdos de salvaguardias entre el OIEA y determinados estados, el aspecto quizás más conflictivo, sí incluían cláusulas específicas para la solución de controversias que pudiera plantear la aplicación de las salvaguardias a los programas nucleares de los estados en cuestión. Con el tiempo y casi de forma involuntaria, el OIEA se ha convertido indirectamente en el mediador para la interpretación y solución de controversias derivadas de la aplicación del Tratado¹⁴⁸

2.3.11 Retirada del Tratado

(Artículo X.1)

"1. Cada Parte tendrá derecho, en ejercicio de su soberanía nacional, a retirarse del Tratado si decide que acontecimientos extraordinarios, relacionados con la materia que es objeto de este Tratado, han comprometido los intereses supremos de su estado. De esta retirada deberá notificar a todas las demás Partes en el Tratado y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con una antelación de tres meses. tal notificación deberá incluir una exposición de los acontecimientos extraordinarios que esta Parte considere que han comprometido sus intereses supremos."

La cláusula de retirada del TNP, incluida a petición de EE.UU., es prácticamente la misma que la establecida en el

artículo IV del Tratado de Moscú o PTBT, pero contiene además dos requisitos adicionales que la diferencian del segundo: se debe de informar de la retirada al Consejo de Seguridad de la ONU (además de a otras Partes en el Tratado) y esta retirada debe de estar además fundamentada, explicando los motivos que alega el Estado en cuestión para abandonar el Tratado. Durante la fase final de la negociación del TNP, Rumania se opuso a incluir la necesidad de tener que explicar las causas que llevarían a un Estado determinado a retirarse del Tratado por entender que este era un derecho que competía exclusivamente al Estado en cuestión y no debía por ello inmiscuirse ningún otro Estado (en clara alusión a los Estados nucleares) u Organismo Internacional (refiriéndose al Consejo de Seguridad de la ONU)¹⁴⁹. Otra de las críticas más comunes a este artículo es que la notificación de retirada deba de hacerse al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y no a la Asamblea General, lo que en aquéllos momentos se veía como una dependencia del primero al segundo y no al contrario, como debía de ser¹⁵⁰.

El artículo X.1 otorga a los Estados miembros del TNP el poder retirarse del Tratado aduciendo razones como la existencia de una "amenaza por parte de los estados vecinos". Esto posibilita que entren en juego intereses nacionales relacionados con la defensa y la seguridad de los Estados Partes en el Tratado; pero en cualquier caso, al no ser las razones secretas y tener que someter a consideración de terceras Partes (sobre todo a los Estados nucleares) los argumentos de seguridad considerados por el Estado para

abandonar el Tratado, hace necesario tener que relacionar el contenido de este artículo con la cuestión de las garantías de seguridad de los Estados nucleares hacia los no nucleares contenidas en la Resolución 255(1968) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que ya fue analizada. Efectivamente, si un Estado no poseedor de armas nucleares se siente amenazado por otro que sí las tenga, siendo además el primero Parte en el TNP, estaría en su derecho de abandonar el Tratado, pero al ser esta una decisión que debe pasar por la consideración del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (aunque formalmente sólo a efectos informativos), podemos interpretar el argumento dado por el Estado que quiera abandonar el Tratado en relación al primer punto de la Resolución 255, que se refiere a las garantías de seguridad positivas:

"...la agresión con armas nucleares o la amenaza de tal agresión contra un Estado no poseedor de armas nucleares crearía una situación en la que el Consejo de Seguridad, y sobre todo sus miembros permanentes poseedores de armas nucleares, tendrían que actuar inmediatamente en conformidad con las obligaciones que les impute la Carta de las Naciones Unidas."

En la práctica esto quiere decir que cualquier Estado nuclear, al ser también miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tiene derecho a utilizar las armas nucleares para acudir en ayuda de otro Estado no poseedor de armas nucleares Parte en el TNP, que pueda ser atacado o amenazado con serlo por otro Estado no nuclear, para evitar que el mismo pueda aducir razones de interés

nacional que puedan llevarlo a abandonar el Tratado. Este hecho puede ser interpretado a su vez como una "amenaza para la paz" en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Esta situación es especialmente interesante teniendo en cuenta que el TNP en sí no aporta ninguna garantía de seguridad nuclear, con lo que directamente se vincula al Consejo de Seguridad de la ONU y especialmente a sus Miembros permanentes, teniendo en cuenta el artículo X.1 del Tratado y siempre que un Estado considere que sus intereses supremos puedan estar comprometidos.

Aunque el artículo X.1 pueda ser visto como una "vía de escape" del Tratado, lo cierto es que en los veinticinco años de duración del mismo, ningún Estado ha conseguido abandonar el TNP (tampoco el PTBT). Los dos ejemplos más significativos de intento son los de Irak y Corea del Norte y ambos casos coincidieron con momentos de especial tensión, cuando el OIEA estaba presionándoles para que permitiesen a los inspectores del Organismo el libre acceso a todas sus instalaciones nucleares y ya se consideraba la adopción de sanciones y el posible uso de la fuerza armada por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por incumplimiento de sus obligaciones como Estados miembros del TNP. Corea del Norte, tras anunciar su abandono del TNP en marzo de 1993 y a tan sólo once meses de la entrada en vigor del acuerdo de salvaguardias con el OIEA, anuló esta decisión un día antes de que se cumpliese el plazo preceptivo de noventa días debido sobre todo a las consecuencias internacionales que hubiese tenido su salida del Tratado y a las fuertes

presiones ejerciadas por parte de EE.UU.¹⁵¹

2.3.12 Textos auténticos y copias certificadas

(Artículo XI)

"Este Tratado, cuyos textos en chino, español, francés inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en los archivos de los Gobiernos depositarios. Los Gobiernos depositarios remitirán copias debidamente certificadas de este Tratado a los Gobiernos de los Estados signatarios y de los que se adhieran al Tratado."

"En testimonio de lo cual, los infrascritos, debidamente autorizados, firman este Tratado.

Hecho en tres ejemplares, en las ciudades de Londres, Moscú y Washington, el día primero de julio de mil novecientos sesenta y ocho."

Las cinco lenguas elegidas por el TNP , chino , español, francés, inglés y ruso son las mismas que las del Estatuto del Organismo Internacional de la Energía Atómica y es por esta razón por la que el TNP, estrechamente vinculado al OIEA y a las lenguas que se utilizan en los comunicados oficiales del Organismo y los documentos emitidos por su Junta de Gobernadores, optó por el mismo diseño. Por otra parte, esta cuestión, por otra parte nunca ha llegado a plantear disputa alguna. Hay que hacer notar que en otros Tratados del régimen de no-proliferación nuclear, como el del Antártico, el chino no se considera texto auténtico, mientras que en el Tratado de Tlatelolco, a las cinco lenguas ya mencionadas se suma también el portugués, por Brasil.

2.4 EL FUTURO DEL TNP

(Artículo X.2)

"2. Veinticinco años después de la entrada en vigor del Tratado se convocará a una conferencia para decidir si el Tratado permanecerá en vigor indefinidamente o si se prorrogará por uno o más períodos suplementarios de duración determinada. Esta decisión será adoptada por la mayoría de las Partes en el Tratado."

En la mañana del 17 de abril de 1995 los representantes de los Estados miembros del TNP decidirán en la sede de Naciones Unidas de Nueva York no sólo el futuro del Tratado, sino el de todo el régimen de no-proliferación nuclear, inconcebible sin el TNP. A tan sólo unas semanas del inicio de la Conferencia todavía existe mucha incertidumbre acerca de las posiciones a adoptar por los Estados miembros y acerca de la agenda de trabajo que dominará la prórroga del Tratado. Sobre lo que sí existe acuerdo es acerca del valor que tiene el TNP en el contexto del mantenimiento de la seguridad internacional y sobre qué parte de las discusiones se centrarán en cuestiones como el establecimiento de un desarme general y completo (la negociación de un CTBT y el consiguiente mantenimiento de la moratoria para las pruebas nucleares) y el desarrollo de la industria nuclear con fines pacíficos¹⁵².

Como hemos visto, durante las negociaciones del TNP, e incluso durante la década de los setenta, el Tratado era visto básicamente como un medio para frenar la proliferación de armas nucleares dentro de Europa. Los estados clave en

esos momentos, y a los que convenía contener nuclearmente, eran Alemania y Japón. Aunque había sido aceptado que los estados menos industrializados podían quizás alcanzar la capacidad nuclear suficiente como para poder fabricar sus propias armas nucleares, este hecho no era visto como preocupante hasta que en 1974 la India, en contra de todo pronóstico, hizo su primera prueba nuclear. Por otra parte, los argumentos y percepciones políticas que justificaban la negociación del TNP no se correspondían con las percepciones de la opinión pública en general, totalmente alejada, por desconocimiento, de estos temas. Como consecuencia del fin de la guerra fría, pero sobre todo de la Guerra del Golfo y del desmantelamiento de la capacidad nuclear iraquí, se experimenta también un cambio en la percepción de la proliferación nuclear por parte de la opinión pública internacional que empieza a asumir a principios de los años noventa que el principal objetivo del TNP es frenar la proliferación de armas nucleares y conseguir así reducir las tensiones políticas y militares a nivel regional (léase en Oriente Medio o el Sureste Asiático, por ejemplo). Este cambio de percepción se ha visto sin duda también influido por la proximidad de la Conferencia de Prórroga del TNP¹⁵³ y ante todo por la verdadera avalancha de publicaciones sobre este tema que han venido apareciendo en los dos últimos años¹⁵⁴.

Contrariamente a lo que se cree, el TNP no expirará en 1995. La función principal de la Conferencia de 1995 es decidir por cuanto tiempo más permanecerá en vigor el

Tratado, según se desprende del propio texto del artículo X.2 del TNP. Pero una de las dificultades para adoptar esta decisión es que debe de ser tomada sin tener en cuenta los problemas del Tratado, ni las Conferencias anteriores de revisión ya que el procedimiento de prórroga es totalmente diferente al de revisión aunque se haya decidido en el último momento combinar ambos¹⁵⁵.

El origen del artículo X.2 para decidir el futuro del Tratado pasados veinticinco años tiene su base en un compromiso entre los Estados poseedores y no poseedores de armas nucleares. En un primer momento, tanto EE.UU. como la entonces URSS estaban a favor de un Tratado indefinido, sin limitaciones temporales, pero la razón principal para introducir la cláusula del artículo X.2 fue la de querer ganar el apoyo y la confianza de Alemania Federal, Italia y de otros estados a los que se consideraba potencialmente nucleares o "posibles proloferadores"¹⁵⁶.

La Conferencia de 1995 no tendrá ningún otro precedente. Debido a la Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1992¹⁵⁷, la Conferencia deberá incorporar tanto cuestiones sobre la prórroga del Tratado, como su revisión, lo que hará más difícil el procedimiento de prórroga. El proceso legal de prórroga del TNP se encuentra ya bastante avanzado. Se han celebrado previamente reuniones de cuatro Comités Preparatorios (PrepComs): el primero del 10 al 14 de mayo de 1993, el segundo del 17 al 21 de enero de 1994, el tercero del 12 y al 16 de septiembre de 1994 y el último antes de la Conferencia de Prórroga del 23

al 27 de enero de 1995. La función de estos PrepComs ha sido la de discutir la agenda de sesiones y las cuestiones a debatir durante la Conferencia de 1995, el procedimiento administrativo, las normas que regirán el desarrollo de las sesiones, las cuestiones financieras y preparar la documentación a entregar en Nueva York¹⁵⁸.

Existen dos cuestiones importantes con respecto a la Conferencia. La primera de ellas se refiere al momento en que debe de ser adoptada la decisión de prorrogar el Tratado; ¿debe de hacerse el primer día de reunión o debe de discutirse primero las enmiendas a introducir en el Tratado y después prorrogarlo en función de las enmiendas que se vayan a introducir?. La segunda cuestión se refiere a si la decisión de prorrogar el Tratado debe de alcanzarse por consenso de las Partes o a través de una votación, y si se decide por votación: "¿qué mayoría debe decidir la prórroga del Tratado?", "¿la de los estados asistentes a la Conferencia o los 174 estados Partes en el TNP en la actualidad -para lo cual se necesitaría el voto afirmativo de por lo menos 88 países-?"¹⁵⁹.

También existen preguntas acerca de la interpretación que debe de hacerse del artículo X.2; "¿debe ser esta exclusivamente una interpretación legalista o debe de ajustarse a los aspectos políticos y organizativos que surjan durante la Conferencia para evitar caer en una visión de la no-proliferación nuclear exclusivamente legalista?"¹⁶⁰. Por último, debe de determinarse aun si la decisión de las Partes en el Tratado acerca de la prórroga del mismo debe de

plasmarse en una Resolución por separado o como parte del Documento Final al que llegue la Conferencia de Revisión -y no de prórroga- del TNP¹⁶¹.

Respecto a la cuestión clave de la Conferencia, y en definitiva del futuro del TNP, la prórroga del Tratado, caben varias opciones teniendo en cuenta que el artículo X.2 sólo nos sirve de guía para afrontar la misma (prórroga indefinida, por varios períodos fijos de tiempo o por un sólo período fijo de tiempo):

1. Una prórroga indefinida del Tratado. Esta opción es la que más apoyos ha conseguido hasta el momento por parte de organizaciones internacionales y grupos de Estados (G-7, OTAN, CSCE, Unión Europea, Forum del Pacífico Sur y Asamblea General de la ONU).

2. Una prórroga por varios períodos suplementarios de duración indefinida (lo que equivale a una prórroga indefinida). Esta opción, aunque hay que considerarla también válida, ha caído en desuso y hoy en día ha dejado incluso de hablarse de ella¹⁶².

3. Por uno o varios períodos suplementarios de duración determinada. Dentro de esta opción caben a su vez varias posibilidades:

a. Propuesta-opción de Venezuela¹⁶³: "La Conferencia decidiría prorrogar la vigencia del tratado por uno (o por varios períodos) adicionales en los mismos términos y condiciones en que fue concluido originalmente el Tratado. Esto significaría que el Tratado continuaría en vigor por 25 (o x años) durante los cuáles habría

conferencias de revisión cada 5 años y una conferencia de prórroga el vigésimo quinto año de cada período(sic)".

b. La opción conocida con el nombre de Bunn-Van Doren -Fischer¹⁶⁴: "La Conferencia decidiría prorrogar la vigencia del Tratado por varios períodos adicionales, por ejemplo, 25 años de duración, con cada período sucediendo al período anterior de 25 años automáticamente, a menos que las Partes llegasen a la decisión de terminar con el Tratado por finalización de alguno de esos períodos. La Conferencia debería así mismo especificar la forma en que debería de hacerse esa decisión: por ejemplo, a través de una Conferencia de Revisión o en una votación a través de una Resolución adoptada por la Asamblea General de la ONU".

Respecto a estas dos últimas propuestas, surge la cuestión de si están explícitamente autorizadas por el lenguaje del artículo X.2 del TNP.

c. La opción Recess, que está ganando últimamente apoyos considerables¹⁶⁵. Está más próxima a lo que se llaman "opciones provisionales o transitorias". Defiende la posibilidad que el Tratado sea suspendido (o lo que se denomina también "congelado") por un período una prórroga de entre 6 meses y dos años a fin de contar con el tiempo suficiente para poder finalizar las iniciativas de desarme y control de armamentos en marcha como el Tratado de Prohibición Total de las Pruebas Nucleares (CTBT), el proceso de control de armamentos iniciado en Oriente Medio y la implantación de la Convención de Armas Químicas abierta a la firma en enero de 1993. El TNP estaría en este caso en vigor

tanto tiempo como la Conferencia lo estimase oportuno, es decir exclusivamente con carácter provisional. La adopción de esta opción enviaría un mensaje muy negativo sobre el TNP en términos de percepciones sobre el papel del Tratado y su contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

4. La opción de prorrogar el Tratado por un único período determinado. Ello implicaría que terminado éste período, también se extinguiría el TNP lo que hace que sea la opción menos apoyada y más alejada de la realidad.

5. Una Prórroga condicional del Tratado, vinculada al logro de determinados acuerdos de desarme nuclear como el CTBT¹⁶⁶. Esta propuesta nació como consecuencia de algunas de las discusiones planteadas durante la IV Conferencia de Revisión del TNP, pero con carácter no oficial. La propuesta no ha prosperado porque significaría llevar una gran controversia, por los intereses políticos y de seguridad en juego, a la Conferencia de Prórroga del Tratado de 1995 y porque se acabaría elaborando un "Tratado a la carta".

Como vemos, todas estas alternativas pueden hacer muy difícil la adopción de una decisión en 1995. El objetivo mismo de los PrepComs ha sido conseguir el mayor consenso posible para evitar que la Conferencia quede bloqueada por falta de acuerdos entre las Partes y por este motivo es tan importante que los Estados Partes armonicen lo máximo posible sus posiciones antes de la Conferencia y durante la misma.

Por último resta la cuestión de las reformas o enmiendas a las que debe de hacer frente el TNP, la mayoría de ellas ya

insinuadas durante este capítulo, de cara a conseguir un Tratado más efectivo, menos susceptible de ser atacado por los estados Parte del mismo y más atractivo para los que aun no lo han firmado. Muchos de los acuerdos que se alcancen a este respecto dependerán del contexto y la evolución de las negociaciones sobre el control de armamentos, que como el CTBT está siendo negociado en Ginebra; pero también dependerá de la capacidad de imposición de las obligaciones internacionales derivadas de la firma del TNP por parte de sus Estados miembros. Aunque sólo sea brevemente no podemos pasar por alto algunas de las cuestiones que están ya en la mente de muchos expertos sobre el tema y que deberá de tener en cuenta la Conferencia de Revisión -no de Prórroga- del TNP:

1. Los artículos I y II, especialmente, la cuestión de las exportaciones nucleares y ayuda técnica a estados considerados proliferadores, léase los caos de Israel, Paquistán, Irak y Corea del Norte, entre otros.

2. Las garantías de seguridad no sólo positivas, sino negativas. Algunos estados piensan que las cinco potencias nucleares, ahora Partes en el TNP, deberían de suscribir un documento asegurando el no primer uso -ni la amenaza de ese uso- de la fuerza nuclear en contra de estados no nucleares.

3. La cuestión de las salvaguardias del OIEA - artículo III del Tratado- y una definición más clara del concepto de verificación a fin de que estas sean más efectivas y evitar posibles casos como el de Irak.

4.El artículo IV y la cuestión del libre acceso de los estados desarrollados al uso pacífico de la energía nuclear, aspecto íntimamente ligado a la cuestión de la cooperación económica -hasta ahora vista como restrictiva- con las potencias nucleares y los controles a la exportación de materiales nucleares y de doble uso.

5. El artículo VI y la cuestión del desarme nuclear por parte de las cinco potencias nucleares relacionado a su vez con el compromiso adquirido por estas potencias de firmar un CTBT y poner fin a la producción de materiales fisibles con propósitos militares.

6. Cuestiones regionales. El futuro Tratado deberá poner más énfasis en el establecimiento de zonas libres de armas nucleares en regiones altamente inestables en términos políticos y de seguridad: Oriente Medio y el Sudeste Asiático pero también estudiar la situación ocasionada como consecuencia de la desintegración política de la URSS y los problemas en la gestión del arsenal nuclear soviético.

7. La imposición de sanciones a un Estado Parte en el Tratado pero que no lo cumpla. ¿Deben de seguirse adoptando las sanciones en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU, dónde existe derecho a veto, o por el contrario estas se podrían adoptar por simple mayoría de sus miembros en la Junta de Gobernadores del OIEA?.

Todas estas cuestiones, y el hecho que sea el futuro del control de la proliferación nuclear lo que esta en juego, nos llevan a reafirmar la necesidad de preparar la Conferencia de

1995 muy cuidadosamente. Por ejemplo, el hecho que China, Estado nuclear pero también un suministrador nuclear importante a Estados de Oriente Medio y del sureste asiático, apoye la prórroga indefinida del TNP, puede ser clave a la hora de definir las posturas que vayan a adoptar otros países en la región. A su vez, los Estados nucleares deben de tratar de disipar las dudas que su política ambigua de desarme nuclear y de exportaciones nucleares ha creado en la percepción internacional de la proliferación nuclear. Para muchos estados la cuestión se plantea no en términos de por cuánto tiempo se debe de prorrogar el TNP, sino más bien en cómo lograr un balance más equilibrado entre las obligaciones de los Estados nucleares y de los no nucleares, sin que ello afecte por otra parte a la estabilidad y seguridad mundiales. La Conferencia de 1995 se plantea pues como una oportunidad única para definir no sólo la política de no-proliferación nuclear, sino la política de seguridad del próximo siglo.

La labor principal del Presidente de la Conferencia, el embajador de Sri Lanka Jayantha Dhanapala, será evitar de nuevo dobles interpretaciones de las cláusulas del Tratado y centrarse en aquéllas cuestiones que han suscitado recelos entre los Estados nucleares y los no nucleares por una parte, y entre estos y los que no son Partes en el Tratado, por otra. No obstante, consideramos que la alternativa a un TNP será sólo posible cuando exista la utopía de "un mundo sin armas nucleares". Mientras tanto, y a pesar de que el TNP no sea un tratado perfecto, sí es el único y mejor medio con el que cuenta la Comunidad Internacional para contener la

proliferación de armamentos nucleares.

NOTAS AL CAPITULO SEGUNDO

1. Estados miembros del Tratado con fecha 31 de marzo de 1995.
2. Las dos últimas potencias nucleares en firmar al TNP fueron China (el 9 de marzo de 1992) y Francia (el 3 de agosto de 1992). Por su parte, tras la desintegración política de la URSS, sólo Rusia, como heredera de las obligaciones internacionales de la antigua Unión Soviética, seguirá teniendo el derecho a ser una potencia nuclear y por lo tanto a conservar sus armas nucleares. Rusia firmará el TNP como potencia nuclear el 17 de enero de 1992, mientras que de las otras tres repúblicas con armamento nuclear estratégico (Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán) sólo Ucrania sigue mostrándose reticente a firmar el TNP como potencia no nuclear, si bien ha anunciado repetidas veces que así lo haría próximamente.
3. Más discutidos son los casos de Sudáfrica, cuyo Gobierno ha reconocido que realizó también dichas pruebas, y el Paquistán.
4. MOHAN, Raja C.: "The NPT and its Future". Ponencia presentada al Encuentro Anual (1993) del Science and Security Colloquium Reader, Washington D.C., EE.UU., Julio de 1993, p. 2.
5. A este respecto ver GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: "Corea del Norte: Entre el Desarme y el Rearrme Nuclear" en TIEMPO DE PAZ, Nº 32-33, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), Primavera-Verano 1994, pp. 104-113.
6. Acerca del programa nuclear iraquí y las consecuencias de la aplicación de la Resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad de la ONU ver GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: "El programa nuclear iraquí: ¿el juego del escondite?" en TIEMPO DE PAZ, Nº 23, Primavera 1992, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), Madrid, pp. 90-97. Sobre la naturaleza e implicaciones de las violaciones iraquíes del TNP resulta muy interesante el estudio de FAINBERG, Anthony: Strengthening IAEA Safeguards: Lessons from Iraq, A Report of the Center for International Security and Arms Control, Universidad de Stanford, Abril de 1993.
7. Respecto al concepto de no-proliferación nuclear ver SHAKER I. Mohamed: "The Non-Proliferation Treaty Regime: A Rereading before 1995" en PILAT, F. Joseph y PENDLEY, E. Robert (Edits): Beyond 1995. The Future of the NPT Regime, PLENUM PRESS-Center for National Security Studies, Los Alamos National Laboratory -Nuevo México- Nueva York y Londres, 1990, pp. 7-9.
8. C.B. SCHOETTLE, Enid: Postures for Non-Proliferation. Arms Limitation and Security Policies to Minimize Nuclear Proliferation, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Taylor & Francis Ltd., Londres 1979, pp. 74-128.
9. Resolución DC/225 (1965), párrafo 2.c.

10. C.B. SCHOETTLE, Enid: *Postures for Non-Proliferation...*, p. 82.
11. Ver también el documento "Disarmament Commission Official Records", 75th Meeting, p. 4.
12. Disarmament Conference Document ENDC/PV. 223.
13. C.B. SCHOETTLE, Enid: *Postures for Non-Proliferation...*, p. 83.
14. Ibídem, p. 86. Respecto a esta cláusula merece especial atención las declaraciones del Embajador canadiense Burns durante la negociación del Tratado en Disarmament Conference Document ENDC/PV. 228.
15. Para este punto se han utilizado especialmente las siguientes fuentes: FISCHER, Georges: La Non-Prolifération des Armes Nucléaires, Bibliothèque de Droit International, Tomo L, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1969, pp. 46-80; WILLRICH, Mason: Non-Proliferation Treaty. Framework for Arms Control, The Michie Company, Law Publishers, Charlottesville, Virginia, 1969, pp. 31-52; C.B. SCHOETTLE, Enid: *Postures for Non-Proliferation...*, pp. 74-128; GOLDSCHMIDT, Bertrand: The Atomic Complex. A Worldwide Political History of Nuclear Energy, American Nuclear Society, La Grange Park, Illinois, 1982, pp. 190-197; S. SPECTOR, Leonard: "A Historical and Technical Introduction to the Proliferation of Nuclear Weapons" (Informe), Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., Junio de 1992.
16. Un estudio retrospectivo sobre las razones de la no firma del TNP por parte de la India es el de THOMAS, G.C., Raju: "Should India Sign the NPT?" en PILAT, F. Joseph y PENDLEY, E. Robert: *Beyond 1995...*, pp. 133-150.
17. Sobre la posición de la India ver las declaraciones hechas en 1968 por su Embajador Husain en UN Document A/C.1/PV.1560 y UN Document A/C.1/PV.1967.
18. ENDC/PV.5.
19. Disarmament Conference Document ENDC/PV.243.
20. MÜLLER, Harald: "European and Global Security in a World without the NPT" en PILAT, F. Joseph y PENDLEY, E. Robert: *Beyond 1995...*, pp. 99-100.
21. WILLRICH, Mason: *Non-Proliferation Treaty...*, pp. 42-43.
22. A/C.1/PV.1559. Respecto a la posición nuclear francesa ver LABRE, Marie-Hélène: La Prolifération Nucléaire en 50 Questions, Editions Jacques Bertoin, 1992, pp. 48-57. También resulta interesante el artículo de GOLDSCHMIDT, Bertrand: "La France et la non-prolifération" en Relations Internationales, Nº 69, Primavera de 1992, pp. 41-50.

23. Disarmament Conference Document ENDC/199.
24. ENDC/223/Rev.1 y ENDC/PV.376.
25. FISCHER, Georges: *La Non-Prolifération des Armes Nucléaires...*, p. 100.
26. Disarmament Conference Document ENDC/PV.280.
27. Disarmament Conference Document ENDC/PV.245 y ENDC/PV.261.
28. Disarmament Conference Document ENDC/206.
29. Disarmament Conference Document ENDC/207.
30. Suecia por ejemplo pidió a EE.UU. que explicase con claridad la razón de su declaración unilateral y voluntaria con respecto a la aplicación de las salvaguardias del OIEA. Ver Disarmament Conference Document ENDC/PV.363.
31. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, p. 194.
32. De aquí en adelante utilizaremos la terminología más breve de "Tratado de no-proliferación nuclear" que es la más utilizada en los textos en español. Además de las numerosas fuentes documentales que se han utilizado para la elaboración de este apartado, debo de agradecer una vez más la ayuda y consejos dados por el Dr. Harald Müller (Director de Programas Internacionales del Hessische Stiftung Friedens und Konfliktforschung de Frankfurt, Alemania), el Dr. David Fischer (ex-Director de Relaciones Exteriores del OIEA de Viena), especialmente en los aspectos relacionados con los aspectos jurídicos de la prórroga del TNP, y el Dr. Josef Goldblat (Research Fellow del Graduate Institute of International Studies y miembro del SIPRI) en los aspectos relacionados con el contenido del TNP y su conexión con las pruebas nucleares.
33. Acerca del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) ver el capítulo siguiente de esta Tesis Doctoral.
34. The United Nations Disarmament Yearbook, Volumen 17, 1992, Department for Disarmament Affairs, Nueva York, 1993, pp. 154-155.
35. Acerca del EURATOM ver capítulo IV de esta Tesis Doctoral.
36. Este cuadro de Tratados es el defendido por ejemplo por FISCHER, David: Towards 1995: The Prospects for Ending the Proliferation of Nuclear Weapons, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR)/Dartmouth Publishing Company Limited, Ginebra-Aldershot, 1993, pp. 20-22. Esta obra, que se utilizará también a lo largo de este capítulo es una revisión y actualización de un estudio del mismo autor titulado The International Non-Proliferation Régime, 1987, UNIDIR, Naciones Unidas, 1987.

37. GOLDBLAT, Josef: Twenty Years of the Non-Proliferation Treaty: Implementation and Prospects, International Peace Research Institute (PRIO), Oslo, 1990, p. 8.

38. Tal fue el argumento mantenido durante un largo período por España para excusarse de la no-firma del Tratado.

39. MOHAN, Raja: *The NPT and its Future...*, p. 5.

40. FISCHER, David: *Towards 1995...*, p. 29.

41. Durante una visita del presidente Veltsin a Pequín en diciembre de 1992, los dos estados firmaron un acuerdo de cooperación nuclear que no se limitaba exclusivamente al uso pacífico de la energía nuclear. Este hecho fue denunciado por Japón apoyándose en el TNP. Ver Mann, Jim: "Russia Boosting China's Arsenal" en Los Angeles Times (Edición de Washington), 30 de Noviembre de 1992, p. 1.

42. FISCHER, David: *The International Non-Proliferation Régime...*, p. 15.

43. GOLDBLAT, Josef (Editor): Non-Proliferation: The why and the wherefore, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Francis & Taylor, Londres y Filadelfia, 1985, pp. 5-6. Se trata de una obra muy interesante en la que su autor hace en la primera parte de la misma ("Discusión y recomendaciones") un estudio del TNP dividido en tres partes: análisis, motivaciones e incentivos y recomendaciones. Esta aportación ha sido reproducida casi de forma idéntica en varios trabajos del mismo autor. Así por ejemplo Nuclear Non-Proliferation: A Guide to the Debate, SIPRI, Taylor & Francis, Londres y Filadelfia, 1985 (basado a su vez en el capítulo 13 titulado "Implementation of the Non-Proliferation Treaty" de la obra Nuclear Energy and Nuclear Weapon Proliferation, SIPRI, 1979, pp. 333-351). La traducción idéntica de dicha obra al español se puede encontrar en GOLDBLAT, Josef y VIÑAS, Angel: La no proliferación de armas nucleares, FEPRI, primera edición, Noviembre de 1985, pp. 1-61, de nuevo reproducida en español de forma parcial con el nombre "La Proliferación de Armas Nucleares: El Gran Desafío de Nuestra Epoca" en Naciones Unidas y otras claves para la paz, Seminario de Investigación para la Paz, Colección "Actas" 17, Centro Pignatelli (Ed.)/Diputación General de Aragón-Departamento de Cultura y Educación, Zaragoza, 1990, pp. 147-162.

44. GOLDBLAT, Josef y VIÑAS, Angel: *La no proliferación...*, pp. 8-9.

45. FISCHER, David: *Towards 1995...*, pp. 35-37.

46. Ver entre otros BARNABY, Frank: The Invisible Bomb, Tauris and Co. Ltd, Londres 1989. Este autor pone en duda las declaraciones acerca del programa nuclear israelí hechas por el mítico Mordeachi Vanunu. También resulta interesante la obra de SPECTOR, Leonard y SMITH, Jaqueline: Nuclear Ambitions: The Spread of Nuclear Weapons, 1989-1990, Westview Press, Boulder, San Francisco y Oxford, 1990.

47. La RAU proponía también una enmienda al artículo I para que los estados poseedores de armas nucleares pudiesen facilitar asistencia a los no poseedores. Discurso del Representante de la RAU a la ENDC, 26 de septiembre de 1967, ENDC/PV.333 y 20 de febrero de 1968, ENDC/PV.367.

48. U.N. Document A./5976 de 24 de Septiembre de 1965.

49. BARNABY, Frank: "Strengths and weaknesses of the Non-Proliferation Treaty: and is it worth extending in 1995?" en Strengthening the Non-Proliferation Regime: 1995 and Beyond, Current Decisions Report, Número 13, Oxford Research Group, Diciembre de 1993, pp. 3-4.

50. GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *El programa nuclear iraquí...*, pp. 90-97.

51. FISCHER, David: *Towards 1995...*, p. 44.

52. GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *Corea del Norte...*

53. FISCHER, David: *The International Non-Proliferation Régime...*, pp. 14-15.

54. FISCHER, David: *Towards 1995...*, p. 56.

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

56. En la década de los setenta Italia exportó a Irak plantas pequeñas de reprocesamiento denominadas "hot cells" sin notificarlo al OIEA y por lo tanto al margen de salvaguardias, SPECTOR, Leonard y SMITH, Jaqueline: *Nuclear Ambitions...*, p. 201.

57. GOLDBLAT, Josef y VIÑAS, Angel: *La no proliferación...*, p. 10.

58. A este respecto ver SULLIVAN, J. Michael: "Indian Attitudes on International Atomic Energy Agency Controls" en Pacific Affairs, Otoño de 1970, pp. 353-369.

59. WILLRICH, Mason: *Non-Proliferation Treaty...*, pp. 99-100.

60. Statement by the Representative of Sweden to ENDC", 30 de Mayo de 1967. Documento ENDC/PV. 300, párrafos 4 a 15.

61. Carrea, Antonio: "Proliferation of Nuclear Weapons. A Universal Concern" en PILAT, F. Joseph y PENDLEY, E. Robert: *Beyond 1995...*, pp. 75-76.

62. Acerca de la especial relación entre el OIEA y el EURATOM en lo que se refiere a la aplicación de las salvaguardias en los estados de la Unión Europea ver el capítulo IV de esta tesis doctoral.

63. Conversaciones mantenidas con David Fischer y Josef Goldblat en mayo de 1992.

64. Ver capítulo I de esta tesis doctoral.

65. Según se desprende directamente del artículo 77 párrafo b del Tratado de Roma.

66. No obstante, en la III Conferencia de Revisión del TNP se señaló: "la aplicación de las salvaguardias del OIEA no ha obstaculizado el desarrollo económico, científico o técnico de las Partes del Tratado, ni la cooperación internacional en actividades nucleares pacíficas...". Documento de la III Conferencia de Revisión del TNP (1985), NPT/CONF.III/64/1, anexo 1, p. 4, párrafos 9 y 10.

67. FISCHER, David: *Towards 1995...*, pp. 82-83.

68. Suecia también se interesó por este Acuerdo que finalmente no se llegó a firmar.

69. Sobre la negociación y el contenido de este acuerdo ver GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: "El Tratado de Tlatelolco y el futuro de las potencias nucleares en América Latina" en Papeles, Nº 49, Septiembre de 1993, Centro de Investigación para la Paz (CIP), pp. 187 (errata al figurar p. 87) a 193.

70. IAEA Document INFCIRC/193. El acuerdo de salvaguardias fue negociado entre Bélgica, la República Federal Alemana, Italia, Luxemburgo, Holanda, el EURATOM y el OIEA. Dinamarca, Irlanda, Grecia, España y Portugal se sumaron progresivamente al acuerdo tras sus respectivos ingresos en la Comunidad.

71. GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *Corea del Norte...*

72. El argumento de Gabón es que sus exportaciones de concentrados de uranio tienen como Estado destinatario un Estado poseedor de armas nucleares, Francia, y por lo tanto no está obligada a informar de dichas transferencias al OIEA.

73. Esto se hará exclusivamente con carácter voluntario y sin que en ningún caso este hecho pueda significar un incumplimiento de las obligaciones adquiridas por las potencias nucleares con su firma del TNP.

74. THOMPSON, Gordon: "Article III and IAEA Safeguards" en *Strengthening the Non-Proliferation Regime...*, pp. 19-20.

75. International Atomic Energy Agency: IAEA Safeguards Glossary, IAEA, Viena, 1990. Ver también el artículo XX del Estatuto del OIEA, Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), Viena, Abril de 1990.

76. Un estudio reciente sobre la posición del OIEA con respecto a la aplicación de las salvaguardias es el de SHEA, T.E. y CHITUMBO, K: "Safeguarding sensitive nuclear materials: Reinforced approaches" en IAEA Bulletin, Vol. 35, Nº 3, OIEA, Viena, 1993, pp. 23-27,

77. Así lo establece el párrafo 14 del documento INFCIRC/153.

78. A principios de los años '80 se especuló de esta forma acerca del caso español.

79. GOLDBLAT, Josef: "The Non-Proliferation Treaty: Status of Implementation and Threatening Developments" en FRY, Michael; KEATINGE, Patrick y ROTBLAT Joseph (Edits.): Nuclear Non-Proliferation and the Non-Proliferation Treaty, Edit. Springer Verlag, Berlín y Heidelberg, 1990, p. 4.

80. FISCHER, David: *The International Non-Proliferation Régim...*, p. 20.

81. A 31 de marzo de 1995. Argentina ha sido el último Estado en ser admitido como miembro del Grupo.

82. Los aspectos relacionados con el régimen de control de las exportaciones nucleares serán tratados por separado en el capítulo V de esta tesis doctoral.

83. Nombre original en inglés "Nuclear Suppliers Group" (NSG).

84. Un estudio reciente y especialmente interesante sobre los diferentes regímenes creados a la exportación de armas nucleares, químicas, biológicas y de misiles balísticos, estableciendo un cuadro comparativo entre todos ellos, es el elaborado por el Advisory Council on Peace and Security: Towards a Multifaceted Non-Proliferation Policy, La Haya, Diciembre de 1992.

85. El párrafo 40 de las Guidelines del GSN (versión inglesa, estar traduciéndose aun la versión oficial en español) indica: "Los suministradores deben de transferir productos contenidos en la *trigger list* sólo cuando estos estén recogidos en las salvaguardias del OIEA, con una duración y cobertura de conformidad con el documento GOV/1621". Sin embargo, hay que hacer notar que este último documento sólo se refiere a determinadas cuestiones como la duración y conclusión de las salvaguardias bajo el documento INFCIRC/66 Rev.2 (para estados no nucleares que no sean miembros del TNP), y en ningún caso se refiere a la cuestión de las salvaguardias totales o completas ("full scope safeguards"). Ver al respecto *IAEA Document INFCIRC/154*.

86. Discurso del ministro de Asuntos Exteriores de la RFA, Willi Brand, al Bundestag, 27 de Abril de 1967. En Documentos sobre desarme (Documents on Disarmament), 1967, at. 211.

87. ENDC/PV.298, párrafos 4 a 17.
88. FISCHER, David: *Towards 1995...*, p. 122.
89. Por ejemplo Sudáfrica, Brasil o Argentina. Paquistán o Iraq serían no obstante los casos contrarios (utilización de plutonio para la fabricación de estas armas).
90. BARNABY, Frank: *Strengths and weaknesses...*, pp. 4-5.
91. WILLRICH, Mason: *Non-Proliferation Treaty...*, pp. 137-143.
92. GOLDBLAT, Josef y VIÑAS, Angel: *La no proliferación...*, p. 18-19.
93. VAN DOREN, Charles N. y BUNN, Georges: "Progress and Peril at the Fourth NPT Review Conference" en *Arms Control Today*, Editado por la Arms Control Association (ACA), Octubre de 1990, pp. 8-12.
94. Carrea, Antonio: *Proliferation of Nuclear Weapons...*, pp. 77-78.
95. GOLDBLAT, Josef: *The Non-Proliferation Treaty...*, p. 6.
96. Para un análisis sobre la evolución de las pruebas nucleares y de las negociaciones para su limitación ver GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: "El debate sobre las pruebas nucleares en 1993" en *ANUARIO del CIP, 1993-1994*, Editorial CIP/Icaria, Barcelona, Mayo de 1994, pp. 41-54.
97. FISCHER, David y MÜLLER, Harald: A Treaty in Trouble: Europe and the NPT after the Fourth Review Conference, PRIF Reports, NQ 17, Peace Research Institute Frankfurt (PRIF/HSFK), Frankfurt am Main, enero de 1991, pp. 22-23.
98. GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *El debate sobre las pruebas nucleares...*
99. El 2 de octubre de 1992 el Congreso norteamericano aprobaba la introducción de una enmienda a la *Energy and Water Development Appropriations Act*. A través de esta Ley se establecía una moratoria de nueve meses para las, tras la cual EE.UU. sólo realizaría un máximo de quince pruebas nucleares con propósitos específicos, principalmente para mejorar la seguridad de sus armas nucleares, y la finalización total de todas las pruebas con fecha 30 de septiembre de 1996. EE.UU. sólo reanudaría sus pruebas si algún otro Estado continuase haciéndolas después de esa fecha. La moratoria inicial de nueve meses fue extendida por el Presidente Bill Clinton hasta el 30 de septiembre de 1994, siempre y cuando ningún otro Estado reanudase las suyas (caso de China).
100. Sobre la posición japonesa al respecto resulta muy interesante el artículo de KANEKO, Kumao: "A Proposal for NPT Revision" en la revista *Atoms in Japan*, Tokio, Julio de 1992, pp. 15-19.

101. FISCHER, David: *Towards 1995...*, p. 162.
102. Punto 2º de la Resolución 255 (1968).
103. Punto 3º de la citada Resolución.
104. Esta cuestión fue por ejemplo introducida por Nigeria en la IV Conferencia de Revisión del TNP de 1990.
105. Normalmente se utilizan las siglas en inglés NWFZs (Nuclear Weapon Free Zones).
106. El Tratado de Rarotonga fue abierto a la firma en 1985 pero no entró en vigor hasta el 11 de diciembre de 1986, tras haber sido ratificado por parte de dieciocho estados. Este hecho provoca que algunos autores señalen erróneamente que el Tratado entró en vigor en 1987.
107. GOLDBLAT, Josef: *Twenty Years of the Non-Proliferation Treaty...*, p. 41.
108. FISCHER, David: *Towards 1995...*, p. 171.
109. Ver al respecto la definición que hace Naciones Unidas de una zona libre de armas nucleares: Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 3472 B (XXX) de 11 de Diciembre de 1975.
110. A modo de ejemplo, resulta muy interesante el estudio titulado: Medidas eficaces y verificables que faciliten la creación de una zona libre de armas nucleares en el Oriente Medio, Naciones Unidas, Departamento de Desarme, Informe del Secretario General, 1991, número de venta: S.91.IX.14. Estos y otros aspectos acerca de las zonas libres de armas nucleares serán tratados con mayor atención en el capítulo quinto de la tesis doctoral.
111. Comprehensive Study of the Question of Nuclear-Weapon-Free Zones in All its Aspects, Naciones Unidas, 1991, número de venta: GV.E.76.1.
112. FRY, Michael; KEATINGE, Patrick y ROTBLAT, Joseph: *Nuclear Non-Proliferation...*, p. 7.
113. GOLDBLAT, Josef: *Twenty Years of the Non-Proliferation Treaty...*, p. 49.
114. FRY, Michael; KEATINGE, Patrick y ROTBLAT, Joseph: *Nuclear Non-Proliferation...*, p. 8.
115. BOE Nº 108 de 6 de Mayo de 1989.
116. Entrevista a David Fischer. Freudenstadt, Alemania, 28 de mayo de 1994.

117. Ver GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: "Non-Proliferation Issues (ABC Weapons and Missiles): The cases of Algeria and Libya. How to implement the CBMs in the Western Mediterranean?" en MARQUINA, Antonio y BRAUCH, Hans Günter (Edits.): Confidence Building and Partnership in the Western Mediterranean. Tasks for Preventive Diplomacy and Conflict Avoidance, Cuadernos UNISCI, Nº 1, Madrid y Mosbach, Abril de 1994, pp. 91-118.

118. International Institute of Strategic Studies (IISS): Strategic Survey 1989-1990, Brassey's, Londres, Mayo de 1990, pp. 58-59.

119. THE ARMS CONTROL REPORTER-1993, Institute for Defense and Disarmament Studies, Boston, punto 850.363.

120. A este respecto ver GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *Corea del Norte...*

121. *The Arms Control Reporter-1993...*, op. cit., punto 454.A.1.

122. Una de las últimas aportaciones al respecto es la de la investigadora ROZSA, Erzsébet: A Nuclear Non-Proliferation Strategy for the New Europe: The Middle East, Hungarian Institute of International Affairs, *Policy Paper Series*, Nº. 5, Budapest, Octubre de 1993.

123. *The Arms Control Reporter-1994...* puntos 453.A.1.-A.2.

124. Hay que referirse a dos documentos importantes: Establishment of a Nuclear Weapon Free Zone in the Region of the Middle East, UN Document a/45/435 de 10 de Octubre de 1990 e IAEA Report on Application of Safeguards to the Middle East, GOV/INF/658, de 25 de Mayo de 1992. También resulta útil el documento Modalities for the application of safeguards in a future nuclear-weapon-free-zone in the Middle East publicado por el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y que recoge los resultados de un "workshop" celebrado en la sede central del Organismo en Viena (Austria) durante los días 4 al 7 de Mayo de 1993.

125. *The Arms Control Reporter-1994...*, puntos 453.A.1.-A.2.

126. GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *Corea del Norte...*, pp. 104-113.

127. El número de miembros de la Junta de Gobernadores del OIEA es variable; en 1991 formaban parte de la misma veintiseis estados, mientras que en 1992, tras la firma del Tratado por parte de Francia, China y Ucrania, se amplió a veintinueve.

128. Según se deduce del artículo VI.E del Estatuto del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) de 23 de Octubre de 1956 con las enmiendas introducidas el 28 de Diciembre de 1989.

129. FISCHER, Georges: *La Non-Prolifération...*, p. 135.

130. WILLRICH, Mason: *Non-Proliferation Treaty...*, pp. 157-158.

131. Esta cuestión ha vuelto a plantearse en el mes de mayo de 1994 con ocasión de la celebración de la Conferencia sobre un CTBT en Ginebra . Parece ser que la proximidad de la Conferencia de Prórroga del TNP podría influir positivamente para la conclusión de un CTBT en 1995 siempre que se siga manteniendo la moratoria para las pruebas nucleares. Sobre esta cuestión ver GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *El debate sobre las pruebas nucleares....*, pp. 233-246.

132. Entrevista a David Fischer, Freudenstadt, Alemania, 28 de mayo de 1994.

133. En algunas ocasiones ha habido propuestas informales para que estas Conferencias se celebrasen en Viena; ninguna de ellas llegó a materializarse en un petición formal.

134. Uno de los mejores documentos a este respecto es el informe de FISCHER, David y MÜLLER, Harald: *A Treaty in Trouble...* Sobre el debate acerca de la naturaleza de la Conferencia de Prórroga del TNP de 1995 ver pp. 38 a 40.

135. LABRE, Marie-Hélène: *La Prolifération Nucléaire...*, p. 277.

136. Declaración Final de la Conferencia de Revisión de las Partes del TNP, 30 de Mayo de 1974. U.N. Document NPT/CONF/30/Rev.1 Annex 1 en PILAT, F. Joseph y PENDLEY, E. Robert: *Beyond 1995....*, pp. 212-220.

137. "The Non-Proliferation Treaty. Fifteen years after entry into force" en Disarmament Fact Sheet, Nº 41, Department for Disarmament Affairs, Naciones Unidas, Nueva York, 1985. El comunicado oficial de la II Conferencia de Revisión del TNP se publicó por el United Nations Disarmament Affairs Department, U.N. Document NPT/CONF.II/22/I, 1980; ibídem, p. 224.

138. "Tercera Conferencia de las Partes encargada del examen del Tratado sobre la no-proliferación de las armas nucleares" en Desarme Nota Descriptiva, Nº 43, Departamento de Asuntos de Desarme, Naciones Unidas, Nueva York, Abril de 1986.

139. SHAKER IBRAHIM, Mohamed: "The legacy of the 1985 Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference: the president's reflections" en SIMPSON, John (Edit.): Nuclear Non-Proliferation: an agenda for the 1990s, Cambridge University Press, Cambridge, 1987, pp. 10-18. El texto de la declaración final de la III Conferencia de Revisión del TNP está publicado por el United Nations Disarmament Affairs, U.N. Document NPT/CONF.III/64/I, Annex I, 1985 reproducido en PILAT, F. Joseph y PENDLEY, E. Robert: *Beyond 1995...*, pp. 225-239.

140. MÜLLER, Harald: "Atomarer Dammbruch?. Der Nucleare Nichtverbreitungsvertrag nach der gescheiterten Überprüfungskonferenz" en Friedensforschung AKTUELL, Nº 27, Hessische Stiftung Friedens- Und Konfliktforschung, Frankfurt (HSFK), Octubre de 1990.

- 141.** FISCHER, David y MÜLLER, Harald: *A Treaty in Trouble...*, pp. 19-26.
- 142.** VAN DOREN, Charles y BUNN, Georges: *Progress and Peril...*, pp. 8-12.
- 143.** Especialmente interesante resulta la "Declaración sobre No-Proliferación Nuclear del Consejo Europeo"; documento de la IV Conferencia de Revisión del TNP: SN 60/90, Anexo VI, pp. 36-37 -distribución restringida-. El Informe Final de la Conferencia -que recoge la Organización y Trabajos de la misma, los aspectos organizativos y la lista de asistentes- es el documento: Doc. N.U. NPT/CONF.IV/45/I (versión en español).
- 144.** El texto en español publicado en el Boletín Oficial del Estado de 31 de diciembre de 1987 contiene una errata y dice "esrá" en lugar de "será". Ver artículo IX.6 página 38.244 del citado BOE.
- 145.** FISCHER, Georges: *La Non-Prolifération...*, pp. 129-130.
- 146.** WILLRICH, Mason: *Non-Proliferation Treaty...*, pp. 152-153.
- 147.** FISCHER, David: *Towards 1995...*, pp. 210-211.
- 148.** WILLRICH, Mason: *Non-Proliferation Treaty...*, pp. 159-160.
- 149.** "Statement by Representative of Rumania to ENDC", 6 de Febrero de 1968, ENDC/PV. 362, p. 5 y 11 de Marzo de 1968, ENDC/PV. 376, p. 10. Durante las discusiones del artículo X.1 se señaló también que el plazo de noventa días (tres meses) no sería aplicado a Estados Unidos.
- 150.** FISCHER, Georges: *La Non-Prolifération...*, pp. 141-142.
- 151.** GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *Corea del Norte...*, pp. 104-113.
- 152.** HOWLETT, Darryl: "The 1995 NPT Extension and Review Conference", ponencia presentada al Encuentro Anual del European Non-Proliferation Project Working Group, organizado por el Peace Research Institute de Frankfurt, Freudenstadt, Alemania, 29 de Mayo al 1 de Junio de 1994.
- 153.** Respecto a la cuestión del cambio de percepciones ver el Informe titulado "Preventing Nuclear Proliferation: The NPT and Its Extension in 1995", The British American Security Council (BASIC), Londres, febrero de 1993. También constituye un documento muy útil para analizar los principales problemas del Tratado y las reformas a las que tiene que hacer frente como consecuencia de la Conferencia de 1995.
- 154.** No podemos referirnos aquí a todas las publicaciones aparecidas en los últimos años sobre esta cuestión pero si nos parece oportuno hacer una selección de las que consideramos de mayor interés y que *no han sido citadas a lo largo de este capítulo*. Número monográfico del UNIDIR NEWSLETTER con el título "Nuclear Non-Proliferation. Research Projects and Publications", Nº 3,

Septiembre de 1990, UNIDIR, Ginebra, Suiza; en este número se hacen varias aportaciones sobre el futuro del TNP y resulta a la vez un material muy útil para ver los institutos de investigación que están trabajando sobre el tema en todo el mundo. GOLDBLAT, Josef: "Issues Facing the 1995 NPT Extension Conference"; SHAKER, Mohamed: "The 1995 NPT Conference: A Rejoinder", ambas en SECURITY DIALOGUE, Vol.23 (4), 1992, Editado por el International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), Oslo, 1992, pp. 25-26. Ambos autores llaman la atención en la estrecha relación que existe entre el TNP y el CTBT y las implicaciones de desarme nuclear que conlleva el primero. El Volumen XIV, Nº 3 -primavera de 1992-, de la revista Harvard International Review aborda también la cuestión a través de cuatro aportaciones diferentes de John Simpson ("Prospect and Retrospect. A Review of Nuclear Non-Proliferation Policies"), Joseph Nye, Jr. ("The Cause of Concern: Is Non-Proliferation Policy Mistaken?"), Harald Müller ("The Future of the NPT. Modifications to the Nuclear Non-Proliferation Treaty Regime") y Robert Gallucci ("Report from the front: Iraqi Disclosures and their Implications for the IAEA"); edita la propia Universidad de Harvard. GREENE, Owen: "Verifying the Non-Proliferation Treaty. Challenges for the 1990s" en VERTIC (Verification Technology Information Centre), Londres, Noviembre de 1992; el informe se centra más en los aspectos de verificación del Tratado en relación con el artículo III del mismo y en el problema de la aplicación de las salvaguardias del OIEA. CHRZANOWSKI, Paul: "Preparation for the Nuclear Non-Proliferation Treaty Extension Conference in 1995", resumen y conclusiones finales del Workshop sobre *Extension of the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Issues for 1995*, 11-12 de Febrero de 1993, Cambridge, Massachusetts; Center for Security and Technology Studies, Lawrence Livermore National Laboratory, Universidad de California, Livermore, California. DAVIS, Zachary y DONNELLY, Warren: "The Nuclear Non-Proliferation Treaty: Preparations for a Vote on its Extension" en CRS ISSUE BRIEF, 15 de junio de 1993, Congressional Research Service, The Library of Congress, número de venta: IB93046; este informe presenta una lista interesante de pros y contras acerca del TNP que han servido como argumento a los diferentes estados a la hora de firmarlo o abstenerse de hacerlo, así como una primera aproximación a las posiciones que que se presentarán durante la celebración de la Conferencia de Prórroga del Tratado.

155. Acerca de este punto quiero agradecer los comentarios y ayuda prestada por Josef Goldblat, Darryl Howlett, David Fischer, Harald Müller y John Simpson. Todos estos expertos coinciden en afirmar que la Conferencia de 1995 se debe de limitar a prorrogar primero el Tratado y una vez conseguido este objetivo se puede pasar a una segunda fase, que sería el proceso de revisión.

156. Respecto a los aspectos históricos de la negociación de este artículo ver BUNN, Georges y Van Doren, Charles: "Options for Extension of the NPT: the Intention of the Drafters of Article X.2" en PPNN STUDY, Nº 2: *Options & Opportunities: The NPT Extension Conference of 1995*, Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation (PPNN), The Mountbatten Centre for International Studies, Universidad de Southampton, Gran Bretaña, Noviembre de 1991, pp. 1-20.

157. Resolución 47/52A aprobada el 9 de diciembre de 1992 por 167 votos a favor, una abstención y un voto en contra (la India).

158. Entrevistas con David Fischer, Josef Goldblat y Darryl Howlett.

159. FISCHER, David: "Article X.2 of the Nuclear Non-Proliferation Treaty and the Nature of its 1995 Extension Conference" en *Options & Opportunities...*, pp. 26-28.

160. HOWLETT, Darryl: *The 1995 NPT Extension...*, p. 14.

161. FISCHER, David: *Towards 1995...*, p. 223.

162. Esta opción aparece mencionada por GINIFER, Jeremy: "The NPT and its Review Conference" en HOWLETT, Darryl y SIMPSON, John (Edits): Nuclear Non-Proliferation: A Reference Handbook, Editorial Longman Current Affairs, Essex, Gran Bretaña, Mayo de 1992, p. 28.

163. "Propuesta de Venezuela sobre la Extensión del Tratado de No-Proliferación", presentada al Seminario *Issues at the 1995 NPT Conference*, organizado por el Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation (PPNN) de la Universidad de Southampton -Gran Breataña-, Caracas, Venezuela, 3 al 6 de Mayo de 1994.

164. Esta opción aparece mencionada por primera vez en PPNN STUDY, NO 2: Options & Opportunities: The NPT Extension Conference of 1995..., op. cit. Hoy en día está también bastante aceptada, sobre todo por aquéllos estados contrarios a una prórroga indefinida del Tratado.

165. HOWLETT, Darryl: *The 1995 NPT Extension...* p. 1.

166. FISCHER, David: *Towards 1995...*, p. 222.

CAPITULO TERCERO

EL ORGANISMO INTERNACIONAL DE LA ENERGIA **ATOMICA (OIEA)**

3.1 INTRODUCCION

El Organismo Internacional de la Energía Atómica¹, con sede en Viena (lo que ha hecho que a veces se le conozca también con el nombre de Organismo de Viena), constituye el instrumento verificador del régimen de no-proliferación nuclear jugando lo que algunos autores han denominado un papel de "guardián de la no-proliferación nuclear"². Desde su fundación en 1957 como consecuencia directa de la política del Presidente norteamericano Eisenhower "Atomos para la Paz", la función principal del Organismo ha sido verificar que tanto las instalaciones nucleares como los materiales fisionables sujetos a control del OIEA fuesen utilizados con una finalidad exclusivamente pacífica y no para fabricar armas nucleares. Este objetivo se ha intentado cumplir a través de la aplicación de las salvaguardias del Organismo - que incluye un sistema de inspecciones directas en las instalaciones nucleares de sus Estados miembros-, el principal instrumento de control con el que cuenta el OIEA. El sistema de salvaguardias del OIEA otorga por lo tanto al Organismo una función vital en el seno del régimen de no-proliferación nuclear, detectar los programas militares clandestinos para evitar que se produzca un incremento de la proliferación nuclear. Sin embargo cuando el OIEA utiliza el término "proliferación" lo hace sólo para referirse, al incremento del armamento nuclear en manos de los estados ya nucleares, es decir, "proliferación nuclear vertical", y sólo

reconoce intentos fallidos por parte de otros estados a la hora de dotarse con este tipo de armamento³.

La otra función principal del OIEA, enfrentada muchas veces con el objetivo de no-proliferación, es la de proporcionar asistencia nuclear técnica a los Estados miembros que así lo soliciten, si bien es verdad que el porcentaje destinado a cooperación nuclear técnica (sólo un 13%) es mínimo en comparación con otras actividades del Organismo.

El OIEA, que cuenta en la actualidad con 120 estados miembros⁴, se enfrenta también en la década de los noventa a una serie de problemas que han desacreditado el papel y la efectividad de las salvaguardias del Organismo para contener -que no erradicar, como a veces ha sido sugerido - la proliferación de armas nucleares y que serán objeto de análisis en este capítulo. Las acusaciones de muchos estados acerca de que el Organismo está demasiado determinado en sus actuaciones por la política de EE.UU. (país que por otra parte es su máximo contribuyente, aportando el 25% de los alrededor 200 millones de dólares de presupuesto anual del OIEA) han estado también muy presentes a lo largo de la última década.

Entre los problemas a los que se enfrenta en la actualidad el Organismo figuran también la cuestión de la credibilidad de las salvaguardias, la politización de la toma de decisiones en el seno de su Junta de Gobernadores, el hecho que sus inspectores sólo tengan acceso a aquéllas instalaciones previamente declaradas por el Estado en

cuestión y sobre todo, los problemas presupuestarios, que condicionan el número de inspecciones anuales que el Organismo puede llevar a cabo.

No obstante, en los diez últimos años el Organismo se ha visto reforzado como consecuencia de una serie de acontecimientos que han tenido un gran eco tanto en la opinión pública internacional como en las políticas concretas estatales de lucha contra la proliferación nuclear: el primero de ellos, el accidente nuclear en la central ucraniana de Chernobyl en 1986, que sirvió para otorgar al Organismo un nuevo papel a la hora de analizar las causas y consecuencias del accidente, así como para prevenir otros futuros mediante la fundación de lo que se denominará el Proyecto Internacional de Chernobyl⁵. A raíz de este accidente se firmaron también dos convenciones internacionales sobre seguridad y gestión de accidentes nucleares respectivamente. El segundo acontecimiento, más relacionado con la no-proliferación nuclear, se produjo como consecuencia del final de la Guerra del Golfo y la aplicación de la Resolución 687 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a Irak, obligando a este Estado a dismantelar totalmente su programa nuclear y someterlo a estricto control del OIEA. Era la primera vez en la historia del Organismo que el Consejo de Seguridad de la ONU respaldaba una decisión adoptada por la Junta de Gobernadores del OIEA y ponía además de manifiesto que el OIEA podría afrontar nuevas misiones de lucha contra la no proliferación nuclear si se le dotase con la autoridad necesaria para ello, en poder del Consejo de

Seguridad de la ONU. Por último, el caso norcoreano ha vuelto a representar un nuevo reto para el Organismo, quién ya desde 1990 venía denunciando las aspiraciones nucleares norcoreanas⁶.

Hay que señalar una vez más que el estudio del Organismo Internacional de la Energía Atómica sería por sí sólo posible objeto de una tesis doctoral siendo por ello conscientes de las limitaciones a las que nos enfrentamos en una investigación de carácter global acerca de régimen de no-proliferación nuclear. Nuestro estudio en este capítulo se centrará en analizar en primer lugar la multiplicidad de papeles o áreas en las que opera el Organismo; en segundo lugar, analizaremos algunos aspectos sobre el nacimiento y la evolución histórica del OIEA, pero teniendo en cuenta lo ya dicho en el capítulo I de esta tesis doctoral; en tercer lugar, nos ocuparemos de la estructura orgánica del Organismo, de su funcionamiento y del presupuesto; en cuarto lugar, de la cuestión clave del OIEA, su sistema de salvaguardias, con un análisis detallado de los dos documentos principales de salvaguardias y de los problemas a los que se enfrenta de cara a la revisión del TNP en 1995 y, en quinto y último lugar, del futuro del Organismo, acerca de los principales problemas que tiene planteados y de algunas reformas propuestas al mismo. Hemos creído también conveniente incluir al final de este capítulo una serie de gráficos a modo de anexos que sirven para entender mejor cuestiones como la distribución de la parte del presupuesto que el OIEA destina a cooperación nuclear técnica por fuentes

de asistencia y regiones, o el peso específico que tiene cada uno de los programas del Organismo.

Creemos que este enfoque contempla de forma global los aspectos clave del "guardián de la no proliferación nuclear" y nos sirve a su vez para entender mejor cual es su aportación dentro del campo de las organizaciones internacionales preocupadas por la paz y la estabilidad mundiales.

3.2 CARACTERISTICAS DEL ORGANISMO INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA ATÓMICA (OIEA)⁷

El Tratado de no-proliferación nuclear (TNP) no podría cumplir su objetivo principal, el de impedir la extensión incontrolada de las armas nucleares, si no fuera por el OIEA. En este sentido, si ya señalábamos en el capítulo II que el TNP era el corazón del régimen de no-proliferación nuclear, el OIEA constituye las extremidades de este régimen, los pies y brazos que hacen posible que el régimen pueda ponerse en funcionamiento. Tanto sus defensores como sus detractores están de acuerdo en que a lo largo de los más de treinta y cinco años de funcionamiento del OIEA éste ha sido uno de los organismos más profesionales y menos politizados -por lo menos hasta mediados de los ochenta- de todos los que forman parte de la familia de Naciones Unidas y a la vez, uno de los que más ha contribuido a los objetivos de paz y cooperación

con los estados en vías de desarrollo en el terreno nuclear. Este último punto ha sido sin duda alguna muy debatido; algunos especialistas creen que el OIEA ha ido demasiado lejos en promover una tecnología que tiene muchos problemas relacionados con la seguridad, con la gestión de residuos radiactivos y con la proliferación nuclear. Otros creen en cambio que la cooperación nuclear técnica ha sido demasiado pobre y que el Organismo se ha limitado a hacer lo mínimo⁸.

Otro de los puntos más controvertidos es la relación entre el OIEA y la ONU. Conviene quedar sentado que el OIEA no es un organismo especializado de Naciones Unidas, sino una organización autónoma que forma parte de la "familia" de Naciones Unidas⁹ y por esta razón sus relaciones con la ONU son también diferentes en virtud de un acuerdo que ambos firmaron el 14 de noviembre de 1957. Esta relación especial merece por lo tanto que le dedicamos algunos comentarios.

3.2.1 Las relaciones entre el OIEA y Naciones Unidas¹⁰

En virtud del Acuerdo de 1957 entre el OIEA y la ONU el Organismo se encuentra en una posición autónoma con respecto a la ONU en determinadas situaciones y de subordinación a ésta en otras y, en cualquier caso, con una libertad de acción mucho menor que la del resto de los organismos especializados de Naciones Unidas. El OIEA tiene que someter todos sus informes de actividad a cada sesión ordinaria de la Asamblea General de la ONU así como a su Consejo de Seguridad y al Consejo Económico y Social. El Organismo tiene asimismo

que cooperar con el Consejo de Seguridad de la ONU para ayudarlo, en caso que así lo solicite, en el mantenimiento o restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. El ejemplo más claro de esta cooperación, pero también de la relación de subordinación del OIEA a la ONU, lo tenemos en el caso iraquí, dónde fue el Consejo de Seguridad el que encargó al OIEA la aplicación de la Resolución 687 y otras posteriores que obligaban a Irak a desmantelar su programa nuclear¹¹.

Esto tampoco quiere decir que los Estados miembros del Consejo de Seguridad de la ONU renuncien a llevar a cabo por sí mismos algún tipo de acción por la fuerza cuando identifiquen alguna posibilidad de amenaza o ruptura de la paz, sino que confían en el sistema de salvaguardias del Organismo para detectar cualquier material o instalación nuclear que pueda amenazar el mantenimiento de esa paz internacional¹². Esta actitud de los Miembros del Consejo de Seguridad está en consonancia con el artículo XIII.2 del Acuerdo entre el OIEA y la ONU de 1957, que establece que la relación entre los dos Organismos tenderá a "asegurar el uso más eficiente de las instalaciones, personal y servicios nucleares a través de los métodos más apropiados que eviten el establecimiento y puesta en marcha de servicios e instalaciones nucleares que puedan ser competitivos o que traten de ocultar algo". Naturalmente, y como más tarde veremos, el término "servicios competitivos" ha evolucionado mucho desde 1957.

Hay que señalar que como nexo de unión en esta relación especial entre el Consejo de Seguridad de la ONU y el OIEA actúan, el Secretario General de Naciones Unidas y el Director General del OIEA, respectivamente.

El artículo XII.C del Estatuto del OIEA¹³ señala por su parte que "la Junta de Gobernadores deberá poner en conocimiento de todos los Miembros, así como del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de Naciones Unidas cualquier informe de violación de los acuerdos de salvaguardias". El procedimiento descrito coincide también con el reflejado en el artículo III.2 del Acuerdo de 1957 entre el OIEA y la ONU, que señala: "...el Organismo deberá de informar al Consejo de Seguridad de la ONU acerca de cualquier caso de violación del artículo XII, párrafo C, de su Estatuto".

El OIEA ha sido acusado muchas veces de no intervenir en forma alguna para poner freno a las programas nucleares con finalidad militar de muchos estados con acuerdos de salvaguardias con el Organismo. Esta acusación sin embargo carece desde nuestro punto de vista de fundamento, ya que como se ha constatado, la función principal del Organismo es la de detectar la naturaleza de esos programas nucleares, pero acto seguido sólo cabe informar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para que sea éste último el que adopte una decisión. El OIEA no tiene por lo tanto poder sancionador, ya que este es exclusivo del Consejo de Seguridad de la ONU. Otro problema es el de la toma de decisiones, ya que mientras que en este último las decisiones deben de superar el derecho

a veto que es también exclusivo de los cinco estados nucleares, en la Junta de Gobernadores las decisiones se toman por mayoría -siguiendo el principio de cada Estado, un sólo voto-, sin que en ningún caso las decisiones adoptadas por la Junta de Gobernadores del OIEA sean vinculantes para el Consejo de Seguridad de la ONU.

3.2.2 El papel del OIEA

El OIEA tiene asignados una multiplicidad de papeles de gran importancia. En primer lugar, proporciona un marco de trabajo adecuado para el establecimiento de una cooperación nuclear técnica entre los Estados miembros y el propio OIEA (directamente o sirviendo de suministrador de materiales nucleares a estos Estados) y para la elaboración y definición de las políticas a desarrollar en el campo de la no-proliferación nuclear a través de la aplicación de las salvaguardias. El Organismo es también el centro internacional más importante de investigación nuclear, a través de los laboratorios del propio OIEA o los asociados a este. Por estos motivos constituye el marco adecuado para la elaboración de propuestas relacionadas con el uso pacífico de la energía nuclear y con la seguridad en las centrales nucleares, llegándose incluso a adoptar Convenciones a este respecto promovidas por el OIEA con el consenso de todos sus Estados miembros. Por último posee también un valor simbólico entre Estados nucleares y no nucleares en la medida que apoya el uso pacífico de la energía nuclear, pero también persigue

cualquier posible desviación que los Estados no nucleares puedan realizar de ese uso pacífico¹⁴. Esta cuestión, sin embargo, ha provocado en muchas ocasiones disputas serias entre lo que se consideran "dos categorías de Estados" en los términos definidos por el TNP. Dado que el objetivo principal de nuestra tesis doctoral es el del estudio del régimen de no-proliferación nuclear no nos detendremos demasiado en las cuestiones técnicas que se pueda suscitar en este apartado.

3.2.2.1 Foro para la cooperación nuclear técnica

El objetivo básico del programa de cooperación técnica del OIEA es el de ayudar a los Estados miembros a lograr una capacidad propia en lo que se refiere a las aplicaciones pacíficas de la ciencia y tecnología nucleares. El Organismo ofrece en este sentido cursos de capacitación, asigna becas y envía expertos nucleares a los estados que así lo solicitan. En total, los recursos destinados a actividades de cooperación técnica sumaron en 1992 alrededor de 40 millones de dólares (nueve menos con relación al año anterior), y estaban en ejecución para el mismo año 1094 proyectos. La mayor parte (alrededor del 20%) de la asistencia técnica del OIEA se relaciona con la utilización de las técnicas nucleares en agricultura y alimentación, y un 22% a protección radiológica, seguridad en instalaciones nucleares y gestión de residuos radiactivos. Esta última labor ha sido potenciada considerablemente tras el accidente nuclear de Chernobyl. Uno de los programas más avanzados al respecto es

el OSART, destinado a reforzar la seguridad operativa de las centrales nucleares, o el ASSET (Grupo de Evaluación de Sucesos Significativos desde el punto de vista de la seguridad), que examina la seguridad de las centrales nucleares en función de los sucesos ocurridos¹⁵.

3.2.2.2 Suministrador de materiales nucleares a los Estados miembros

En la propuesta original del Presidente Eisenhower, el objetivo principal que se pretendía alcanzar con la creación de un Organismo Internacional de la Energía Atómica era el de servir de almacén nuclear de materiales de fisión a los Estados miembros del Organismo pero sobre todo, a EE.UU. y la URSS, para lo cual se proponía que ambos Estados hiciesen aportaciones de materiales nucleares procedentes de sus propias reservas al Organismo. El artículo IX del Estatuto del OIEA habla en efecto de esta prerrogativa, que no obligación, por parte de los Estados miembros del OIEA. La idea de tener al OIEA como depositario de parte de los materiales nucleares nació con la finalidad de establecer acuerdos bilaterales para el traspaso de estos a otros estados -se pensaba entonces en los Estados europeos industrializados-, aunque con el tiempo, lo que ha ocurrido es que el mismo Organismo ha sido el propietario de estos materiales y el encargado y último responsable de su distribución.

3.2.2.3 Realización de investigaciones

Pueden efectuarse mediante contratos de investigación con laboratorios en los Estados miembros o por medio de trabajos efectuados en los laboratorios dependientes del propio OIEA. Los laboratorios principales del Organismo son el de Seibendorf (Austria), dónde se realizan trabajos de física y efectos biológicos de las radiaciones, incluyendo también cuestiones de ciencias agrícolas como las relacionadas con la fertilidad del suelo; el Laboratorio del Medio Ambiente Marino (IAEA-MEL) más conocido con el nombre de Laboratorio de Mónaco, dónde se realizan investigaciones de apoyo a un proyecto de Naciones Unidas sobre cuestiones oceanográficas y de desechos de mar mediante la utilización de isótopos; el Centro Internacional de Física Teórica vinculado a la UNESCO en Trieste (Italia), orientado a promover la cooperación internacional entre científicos nucleares y por último, el Centro Regional de Radioisótopos de Oriente Medio¹⁶.

3.2.2.4 Centro de información

El Organismo es el mayor centro mundial difusor de la ciencia y la tecnología nucleares mediante la organización de simposios, cursos, seminarios, paneles de trabajo y edición de publicaciones periódicas, unas acerca de aspectos específicos de la labor que realiza el Organismo y otras de divulgación general. Dentro de las publicaciones periódicas

posee dos revistas, la primera de ellas "IAEA BULLETIN", con carácter trimestral, que recoge artículos sobre cuestiones monográficas relacionadas con la energía nuclear y con la aplicación de las salvaguardias del OIEA así como un resumen de las actividades del Organismo y sus relaciones con estados y organizaciones concretas; la segunda publicación es "IAEA NEWSBRIEF", se publica con carácter bimensual y recoge un resumen más detallado sobre la actividad del Organismo y de sus órganos específicos, especialmente de la Junta de Gobernadores. El Organismo da publicidad asimismo a textos oficiales como los acuerdos de salvaguardias suscritos con estados y organizaciones concretas y los resultados de los seminarios celebrados con el apoyo de éste. El OIEA posee también una gran base de datos, la INIS (Servicio Internacional de Documentación Nuclear (INIS), con más de 1.500.000 registros a un ritmo de crecimiento de 90.000 por año¹⁷.

3.2.2.5 Foro de cooperación con otras organizaciones y entre sus Estados miembros

Uno de los aspectos más importantes del papel que desempeña el OIEA es su colaboración con otras organizaciones que se ocupan de cuestiones nucleares a fin de desarrollar políticas nucleares concretas y poder llegar a concluir acuerdos bilaterales y multilaterales con estas y con sus Estados miembros. La diplomacia internacional presume de la existencia del OIEA y su presencia influye de forma positiva

para la conclusión de acuerdos¹⁸. En otros casos su papel se materializa haciéndose cargo de la publicación y difusión de los acuerdos alcanzados. Uno de los casos más significativos es el del Club de Londres (hoy transformado en Grupo de Suministradores Nucleares) y cuyas directrices fueron negociadas en secreto entre 1975 y 1977 y después enviadas al OIEA por cada uno de los quince Estados en forma de declaraciones unilaterales para que éste las publicase, algo que hizo como Información Circular¹⁹.

El OIEA ha servido también durante mucho tiempo de foro de discusión entre EE.UU. y la ex-URSS llegándose a negociar algunos acuerdos de cooperación en materia nuclear con el OIEA por encima de la tensión existente entre las dos superpotencias. Esta función de servir de foro de encuentro y trabajo entre países del Este y occidentales permanece aun hoy en día intacta e incluso, se extiende a otros continentes.

El OIEA ha sido también capaz de elaborar acuerdos y recomendaciones en el campo de la seguridad radiológica y nuclear, así como en el del transporte de material radiactivo. Estos acuerdos, una vez publicados por el Organismo han sido incorporados a las legislaciones nacionales de los Estados miembros. Conviene destacar la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares de 1986, y la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica. En ambas Convenciones los Estados miembros están obligados a informar al Organismo de cualquier posible incidente nuclear que

puedan sufrir en sus instalaciones²⁰. Todas estas acciones no han hecho otra cosa que reforzar la imagen de confianza en el Organismo de cara a la opinión pública internacional.

3.2.2.6 Las salvaguardias y la verificación

Aunque en el epígrafe quinto de este capítulo haremos un análisis detallado de la estructura y función que desempeñan los acuerdos de salvaguardias del OIEA nos parece oportuno hacer algunos comentarios breves al respecto. Sin duda alguna, la importancia del OIEA para el régimen de no-proliferación nuclear radica en su capacidad en el campo de la verificación de los programas nucleares y a la hora de concluir acuerdos de salvaguardias con aquéllos estados que en virtud del artículo III del TNP están obligados a hacerlo, o bien con aquéllos otros que sin ser Parte en el TNP decidan someter voluntariamente sus instalaciones nucleares a control del Organismo. Pero incluso, existe una tercera categoría de estados, los Estados nucleares, todos ellos Partes en el TNP, que sin tener obligación de someter sus instalaciones nucleares a control del OIEA así lo han decidido voluntariamente, con algunos matices en determinados casos.

Sigvard Eklund, que sucedió a Sterling Cole en 1961 como Director General del OIEA, se preocupó desde el principio de que el Organismo tuviese un carácter eminentemente científico y técnico, y por este motivo, durante casi toda la década de los sesenta los programas del OIEA estuvieron centrados en la cooperación técnica, la seguridad y el intercambio de

información nucleares. Esta es la causa de que la gran mayoría de los representantes que enviaban los gobiernos a las tres reuniones anuales que celebraba la Junta de Gobernadores del OIEA fuesen científicos y tecnólogos nucleares. Diez años más tarde, la mayor parte de estos representantes eran diplomáticos, más interesados en la política que en la estructura del átomo²¹. Esto cambió indudablemente el carácter técnico del Organismo dándole un carácter más político y administrativo que se puso de manifiesto a través de las salvaguardias.

En 1963 EE.UU. transfirió al OIEA, en virtud de un acuerdo bilateral con este último, la competencia para llevar a cabo la aplicación de las salvaguardias -antes incluso de iniciarse la negociación del TNP- a todas las instalaciones y materiales nucleares suministrados por el Organismo. Esto hizo que otros estados se sumasen a la iniciativa estadounidense siguiendo el ejemplo del acuerdo firmado entre EE.UU. y el OIEA con lo que pronto, la importancia de las salvaguardias fue en aumento. Pero la transformación de las salvaguardias en un elemento importante para garantizar la seguridad y paz mundiales, tal y como las conocemos hoy en día, no se produjo hasta 1970, con la entrada en vigor del TNP²².

La puesta en marcha del concepto "salvaguardia" no fue fácil y de hecho, tanto la URSS como la India prefirieron hacer una declaración voluntaria y no obligatoria de sometimiento de sus instalaciones nucleares al control del Organismo. Algunos autores entienden que el acuerdo de

salvaguardias OIEA-EE.UU. se debió ante todo a razones comerciales y más que ayudar al desarrollo de las salvaguardias entorpeció su implantación al presionar a otros estados a que concluyesen acuerdos de la misma naturaleza con el Organismo sin estar preparados²³. A lo largo de estos más de treinta años de funcionamiento de las salvaguardias ha habido cinco hechos decisivos que han contribuido a eliminar la percepción de las salvaguardias como algo destructivo²⁴: el cambio en 1962 en la legislación norteamericana con el fin de permitir transferir al OIEA la competencia en la aplicación de las salvaguardias sobre sus exportaciones nucleares (excepto las realizadas al EURATOM) sentando las bases para la firma de futuros acuerdos de cooperación en materia de salvaguardias; este hecho permitió al OIEA concluir acuerdos de salvaguardias bajo tres circunstancias, tal y como quedaba reflejado en el artículo III.A.5 del Estatuto del OIEA:

10. Cuando el OIEA fuese el suministrador de material bajo un proyecto o acuerdo;

20. cuando así se lo pidiese voluntariamente cualquier Estado para cualquiera de sus actividades nucleares y,

30. cuando así lo solicitasen las Partes en cualquier Tratado bilateral o multilateral (bajo el Tratado de Tlatelolco por ejemplo).

El segundo hecho, y quizás más significativo que el primero fue el cambio de actitud de la URSS, dando su apoyo

al OIEA en la aplicación de las salvaguardias a partir de 1963 como consecuencia directa de la firma del Tratado de Moscú²⁵.

El tercer hecho que contribuyó a cambiar directamente la imagen de las salvaguardias fue sin duda la entrada en vigor del TNP y la decisión expresada en el artículo III del Tratado, de tener al Organismo como encargado de la aplicación de las salvaguardias, convirtiéndolo de este modo en la máxima autoridad verificadora del régimen de no-proliferación nuclear, aunque vinculada al Consejo de Seguridad de la ONU.

El cuarto hecho fue el ataque israelí al reactor nuclear de investigación iraquí de Osirak en junio de 1981 y que sirvió para abrir un serio debate acerca de la respuesta internacional que tenía el OIEA para evitar que se produjesen este tipo de actos, sobre todo, teniendo en cuenta que el ataque fue justificado por el propio Congreso norteamericano que dio su apoyo a Israel²⁶.

El quinto y decisivo hecho fue el desmantelamiento de la capacidad nuclear iraquí como consecuencia de la aplicación de las resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad de la ONU y la prerrogativa otorgada por este último al OIEA para que llevase a cabo tareas de reconocimiento y verificación de la destrucción del programa nuclear de este país. No obstante, el caso iraquí también reveló un fracaso del OIEA, que no fue capaz a lo largo de diez años de inspecciones en el país de detectar un voluminoso programa nuclear clandestino con propósitos militares. Este hecho sirvió para

abrir un debate de suma importancia sobre la función del OIEA y su modo de actuación futuro²⁷.

En 1993 estaban en vigor 188 acuerdos de salvaguardias con 110 Estados. El número de inspectores era del orden de 200 (más 280 que desempeñaban funciones de apoyo); se efectuaron 2.000 inspecciones individuales en 490 instalaciones y el material sometido a salvaguardias era suficiente como para fabricar unos 65.000 dispositivos nucleares explosivos, tras someterlo a un tratamiento previo. El presupuesto destinado a salvaguardias para 1993 era de 65 millones de dólares (dentro de los alrededor de 200 millones de dólares de presupuesto total del Organismo) lo que sigue condicionando en gran medida, ante la negativa de los estados a dar más dinero al OIEA, que se puedan aumentar el número de inspecciones²⁸.

Por último, una de las tareas futuras que podría asumir el OIEA y que ya está siendo considerada por el Organismo, es la de asumir funciones de verificación en los acuerdos de desarme nuclear o en los de establecimiento de zonas libres de armas nucleares como la de América Latina o la del Pacífico Sur. El primer precedente para ello ya se ha sentado, con la firma de un Acuerdo Tripartito entre Brasil y Argentina (posiblemente también Chile)/la ABACC/ y el OIEA y que va mucho más allá de las exigencias establecidas en el Tratado de Tlatelolco²⁹. El Organismo también podría asumir en el futuro estas mismas funciones en otras regiones como Oriente Medio, dónde se están negociando las posibles vías para la creación de una zona libre de armas nucleares en la

región, a pesar de los problemas planteados a causa de Isarel.

3.2.2.7 El papel simbólico del OIEA

Es algo que ha sido puesto de manifiesto por algunos autores³⁰ y que ha dado lugar a algunos enfrentamientos entre Estados nucleares y no nucleares. Mientras que los primeros están a favor de una mayor cooperación en materia nuclear con los Estados nucleares, los segundos sienten que la función principal del OIEA es evitar la proliferación de armas nucleares y la aplicación de los acuerdos de salvaguardias. Esta doble visión del papel del OIEA está sin embargo directamente relacionada con la de su doble función: promover la cooperación nuclear técnica, pero aplicar también las salvaguardias. Los conflictos de intereses a la hora de llevar a la práctica estos enunciados han hecho que los estados menos desarrollados perciban la aplicación de las salvaguardias como algo de "los del Norte contra los del Sur" y que el OIEA, lejos de ser percibido por muchos estados como un promotor de las actividades nucleares pacíficas sea visto como un enemigo de las centrales nucleares. Este hecho puede dar lugar a una ruptura definitiva entre los miembros del régimen de no-proliferación nuclear; para evitar que esto pueda ocurrir, el OIEA ha seguido el camino de mejora del régimen de verificación a través de diferentes vías: exigiendo a los estados suministradores de material nuclear que comuniquen al Organismo, aunque con carácter voluntario,

la totalidad de sus transferencias nucleares realizadas y la finalidad declarada por el Estado receptor de los materiales; teniendo derecho el OIEA a inspeccionar la fase de construcción de nuevas centrales e instalaciones nucleares y poniendo a disposición del Director General del Organismo los servicios secretos de sus Estados miembros con el fin de verificar si un Estado está desarrollando actividades nucleares con propósitos militares sin declarar al OIEA³¹. Todas estas medidas refuerzan sin duda el papel simbólico del OIEA para regular las relaciones entre los Estados nucleares y los no nucleares, contribuyendo a establecer un balance más equilibrado en las obligaciones de ambos bajo el régimen de no-proliferación nuclear.

3.3. LA GENESIS DEL OIEA

Ya hemos visto en el capítulo primero de nuestra investigación que la idea de creación de un Organismo Internacional de la Energía Atómica fue consecuencia directa de la política "Atomos para la Paz" lanzada por el Presidente Eisenhower en 1953. Aunque estaba claro que la creación del OIEA debía de ser la base sobre la que girara toda la nueva política norteamericana de cooperación nuclear, Eisenhower no señaló nada acerca de cómo debía de crearse el Organismo, ni qué criterios debían de seguirse para ello. En 1954, tanto la Comisión de la Energía Atómica (AEC), como el Departamento de

Estado de EE.UU. se pusieron a trabajar en el concepto, sin mucho convencimiento que las propuestas que hiciesen llegasen a materializarse en la creación de un "Organismo de gestión de los materiales nucleares", que era la idea principal sobre la que giraba la propuesta de Eisenhower. Este es el motivo que explica por qué se tardó tanto tiempo en formular un programa y por qué hubo que esperar tres años hasta la puesta en marcha del Organismo³². Finalmente, los órganos norteamericanos redactaron un borrador de Estatuto del OIEA, escrito por la AEC pero bajo la formulación del Departamento de Estado de EE.UU.

Las funciones más importantes que se le atribuían al Organismo estaban contempladas en la Sección III.B.3 del borrador de Estatuto. Además de dotar al Organismo con autoridad suficiente en el campo nuclear para "prescribir determinados diseños nucleares y sus condiciones de funcionamiento", podía elaborar "normas relativas a la salud y seguridad nucleares", "al tratamiento de productos fisionables y sus residuos" y "verificar los inventarios de material nuclear y en su caso el no cumplimiento con las normas establecidas en el Estatuto", pudiendo si lo consideraba oportuno "exigir la presentación de informes a los Estados acusados de incumplimiento de dichas normas"³³. Los problemas entre estados empezaron a surgir porque había una enorme diferencia a la hora de determinar si el OIEA debía limitarse a asegurar, o también a verificar que no se produciría ninguna desviación de materiales nucleares para un propósito diferente de aquél al que estaban destinados. Esto

implicaba imponer un control total en los términos formulados por Plan Baruch³⁴, algo que algunos estados, especialmente los del bloque del Este consideraban una violación de la soberanía nacional en el terreno nuclear.

El 19 de marzo de 1954, con ocasión de la presentación de un Memorándum aprobado por el Secretario de Estado norteamericano John Foster Dulles al embajador soviético Zaroubin, estas diferencias se pondrían de manifiesto. El Memorándum contenía los puntos clave sobre las funciones y responsabilidades que debería de tener el OIEA siguiendo el criterio estadounidense, así como su relación con Naciones Unidas. La respuesta soviética, que no fue tal, se produjo el 27 de abril de 1954, sin que el ministro de Asuntos Exteriores soviético, Vyacheslav Molotov, hiciese comentario alguno al respecto³⁵. Según David Fischer, lo único que los soviéticos manifestaron era su temor a que la política "Átomos para la Paz" pudiese significar un aumento de las reservas de material nuclear de grado militar y que EE.UU. emplease la iniciativa de creación de un OIEA en beneficio propio, aduciendo como argumento el objetivo ambiguo del desarme nuclear³⁶. Las conversaciones al respecto entre EE.UU. y la URSS se rompieron en mayo del mismo año y EE.UU. decidió seguir adelante con el proyecto de creación del Organismo junto a seis (más tarde siete) Estados occidentales que se encargarían de la redacción del texto definitivo del Estatuto. El 9 de julio de 1954 el Ayudante del Secretario de Estado norteamericano, Merchant, presentó un nuevo memorándum

al embajador soviético Zaroubin, explicándole los propósitos de la política "Atomos para la Paz" que

"...fue diseñada con el propósito de empezar a atraer a todas las personas del mundo hacia los beneficios del uso pacífico de la energía atómica. El ofrecimiento de EE.UU. de trabajar con otras Naciones que tengan instalaciones nucleares para unir materiales fisionables y tecnología nuclear para lograr así beneficios comunes, traería nuevas oportunidades para la cooperación internacional..."³⁷

Merchant explicaba a continuación que la URSS se negaría a cooperar en aquellas áreas relacionadas con el uso pacífico de la energía nuclear hasta que EE.UU. no llegase a un acuerdo con la URSS para prohibir el uso de las armas nucleares. Merchant señalaba que la URSS seguía preocupada ante la posibilidad que un Organismo Internacional utilizase las reservas de materiales fisionables para aumentar los arsenales nucleares de aquéllos estados que así lo solicitasen al Organismo. EE.UU. consideraba que el principal objetivo para la creación del OIEA era el de generar confianza entre los países del Bloque del Este - a pesar de su escepticismo hacia el Organismo- y los del bloque occidental, confiando a un Organismo Internacional sus reservas de materiales nucleares³⁸.

Las conversaciones privadas entre EE.UU. y la URSS se dieron por finalizadas en septiembre de 1954 y no se reanudaron de nuevo hasta mediados de 1955, cuando en el mes de julio la URSS decidió aceptar la idea del OIEA y acordó depositar 50 kg de material fisionable en la nueva organización³⁹. Tras este precedente la URSS accedió a

celebrar un encuentro de carácter confidencial en Ginebra sobre salvaguardias del 22 al 27 de agosto de 1955 junto a EE.UU., Gran Bretaña, Francia, Canadá y Checoslovaquia, en dónde se discutió una de las cuestiones claves del OIEA, la aplicación de salvaguardias a los usos pacíficos/civiles de la energía nuclear mediante acuerdos específicos con el Organismo⁴⁰. A finales de 1955 la URSS y Checoslovaquia se unieron al grupo que se encargó de la creación del OIEA, celebrándose su primera conferencia el 27 de febrero de 1956 en Washington. Al grupo también se unieron ese mismo año Brasil y la India.

La cuestión que acaparó más atención durante la Conferencia de Washington fue la del control del uranio natural. En esta reunión, que duró un mes, EE.UU., decidida a dar un carácter técnico al Organismo, acordó no sin cierta dificultad dar a los Estados más desarrollados en técnica nuclear y a los productores de uranio un papel preponderante en el Consejo de Administración del OIEA, "la Junta de Gobernadores". La composición inicial de esta Junta (de 23 miembros) fue el resultado de duras negociaciones con los Estados del Tercer Mundo que se consideraban, con razón, escasamente representados en el Organismo⁴¹. Por el contrario, la decisión de dotar al OIEA con poderes de inspección y control fue objeto de una aprobación general. A pesar de la oposición de la URSS, que tenía el deseo de que los Estados miembros del Organismo asumiesen los costes derivados de la realización de los controles nacionales, se decidió que los gastos financieros estuviesen a cargo del OIEA, presumiéndose

que ese control ayudaría a proteger la paz mundial al disminuir la suspicacia y la desconfianza mutua entre las Naciones con materiales fisionables de grado militar. De todos modos, la delegación de la India, aun aceptando el control sobre los materiales fisionables especiales -uranio enriquecido y plutonio-, se opuso a la aplicación de estos al uranio natural. Insistía en el hecho de que un control tan estricto dividía el mundo en dos categorías de estados: los estados que no tenían uranio, o los que no podían conseguirlo acudiendo a los mercados comerciales, y los estados ricos en uranio, así como las grandes potencias, totalmente inmersas en programas militares para los cuales tenían plena libertad a la hora de disponer de materiales nucleares, no sujetos tampoco a ningún tipo de control si se declaraba que la finalidad de estos iba a ser exclusivamente pacífica⁴². La delegación norteamericana, fuertemente apoyada por la mayoría de los Estados representados en la Conferencia, rechazó la propuesta de la India. El éxito de esta propuesta hubiese puesto en peligro los tan necesarios contratos norteamericanos de compra de uranio de Canadá y Sudáfrica, al tener que comprometerse estos Estados a que cualquier venta futura de material nuclear tuviese que cumplir el requisito de utilización pacífica del mismo. Esto, por supuesto, tampoco beneficiaba nada a la industria nuclear norteamericana.

3.3.1 La Conferencia del Estatuto

En abril de 1956 y a pesar de las diferencias en cuanto a las posiciones los diferentes estados, divididos en varios grupos negociadores, estaban ya en posición de reunirse para redactar algunos de los acuerdos que cobrarían forma dentro del Estatuto del OIEA. La Conferencia dio comienzo el 20 de septiembre de 1956, en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, y el 23 de octubre sus ochenta y un Miembros llegaban a un acuerdo para la adopción de un Estatuto del Organismo cuyo texto, con ligeras modificaciones, era prácticamente el mismo que el aprobado unos meses antes por el Grupo de los Doce Estados.

La cuestión más controvertida fue de nuevo la de la aplicación de las salvaguardias del OIEA, sobre todo por la posición francesa junto con la de la India, que se negaban a que dichas salvaguardias se aplicasen al uranio natural⁴³. El argumento francés era "una vez cliente, siempre cliente" y no "una vez controlado, siempre controlado" -refiriéndose a los suministros de uranio- según señala Bertrand Goldschmidt, Jefe de la Delegación francesa durante la Conferencia. Estas declaraciones se oponían al espíritu mismo de toda política efectiva de control de la proliferación, pero también ponía de manifiesto la naturaleza discriminatoria del nuevo Organismo. La postura francesa fue también apoyada por la India, y por otros estados del Tercer Mundo, junto con la URSS, que se unió a los adversarios del control en los últimos momentos de las negociaciones. No obstante, había

otros Estados como Bélgica, Noruega, Japón o España que eran partidarios de establecer ese control⁴⁴. La India por su parte siguió insistiendo en que las salvaguardias sobre materiales nucleares debían de ser aplicadas a todos los Estados miembros del Organismo, y no sólo a los que recibían ese material, para evitar así que hubiese distintos niveles de inspecciones y control.

Durante toda la Conferencia hubo contactos entre la delegación india y la norteamericana, al negarse la primera a que existiesen depósitos de plutonio, aun sometidos al control del OIEA⁴⁵. El 19 de octubre, día en el que debía de concluir la Conferencia con la votación del artículo sobre el control, la URSS, que no se había decidido aun, se alió a la tesis de la India, por lo que el delegado suizo y el francés decidieron presentar una enmienda de conciliación. Esta dejaba a los estados el derecho de conservar a partir del plutonio que habían producido, el que necesitasen para sus programas de investigación y para la alimentación de reactores atómicos existentes o en construcción⁴⁶, algo, que veinte años más tarde se llegaría a convertir en uno de los fundamentos de la política norteamericana de no-proliferación. Tras cuarenta y ocho horas para reflexionar al respecto, se llegó a un acuerdo uniéndose a la propuesta franco-suiza la delegación india. El día 26 de octubre de 1954, tras el ofrecimiento de 5.000 kg de U-235 por parte del Presidente Eisenhower al OIEA, el Estatuto del Organismo fue firmado por setenta Estados dándose por finalizada la Conferencia. Como señalaba el Anexo I del Estatuto, una

Comisión Preparatoria, formada por dieciocho Estados, se encargaría de elaborar a partir de ese momento una agenda de cuestiones y organizar la primera Conferencia General y el primer encuentro de la Junta de Gobernadores del Organismo⁴⁷.

3.3.2 El nacimiento del OIEA y su primera Conferencia General

Tras la ratificación del Estatuto del OIEA por parte de dieciocho estados - tres de los cuales debían de ser EE.UU., la URSS, Gran Bretaña, Francia o Canadá -, el Organismo empezó a funcionar como tal el 29 de julio de 1957. La primera Conferencia General se celebró en Viena - la ciudad recomendada por la Conferencia encargada de redactar el Estatuto -, el 1 de octubre de 1957, sin que esta presentase demasiados problemas.

Los primeros programas del Organismo fueron muy modestos y se centraron en la organización de seminarios, cursos de formación para científicos nucleares y la elaboración de algunas recomendaciones en materia de seguridad nuclear. Existían también pocas esperanzas de acuerdo en torno a las cuestiones dónde se presionó tanto a lo largo de la Conferencia preparatoria de creación del Organismo, es decir, respecto a que éste pudiese ser un importante suministrador nuclear o que cada material o instalación nuclear debía de someterse al control de las salvaguardias del OIEA a fin de evitar la diversión de los mismos hacia propósitos militares⁴⁸.

Existe hoy en día un consenso generalizado por parte de los analistas del OIEA en que el Organismo que nació en 1957 fue muy diferente al que concibió el Presidente Eisenhower en su política "Atomos para la Paz"⁴⁹. Esto se debió a las reticencias de los Estados miembros del Organismo a someter sus reservas de materiales fisionables al control del OIEA y conseguir así cumplir uno de los objetivos principales de "Atomos para la Paz", reducir los arsenales nucleares y las reservas de plutonio de los entonces tres Estados nucleares (EE.UU., URSS, y Gran Bretaña). Mientras tanto, Francia rehusó a someterse a cualquier tipo de control internacional rechazando incluso la ayuda nuclear que le brindaba el Organismo para evitar la intrusión de posibles estados nucleares, que eran vistos como estados competidores desde el punto de vista galo. Por otra parte, el ser Miembro del OIEA, lejos de contribuir al desarme nuclear, no pudo hacer nada para evitar que estados como Francia, en 1960, adquiriese un status nuclear o que otros, como la India en 1974 hiciesen su primera prueba nuclear declarada con propósitos pacíficos; tampoco pudo el Organismo, por falta de autoridad atribuible sólo a los redactores de su Estatuto, imponer la aceptación de las salvaguardias sobre todo el conjunto de las actividades e instalaciones nucleares de los Estados miembros (algo que parece que se intenta ahora renegociar), o exigir que las salvaguardias fuesen aplicadas también a las exportaciones nucleares de los Estados suministradores. En parte esto también se debió al excesivo protagonismo de EE.UU. dentro del OIEA, que quiso marcar desde el principio

la política del Organismo. El caso más significativo fue exigir a los europeos, cuyas salvaguardias a nivel EURATOM ya eran una garantía suficiente, la aceptación de las salvaguardias del OIEA por motivos comerciales, así como la insistencia norteamericana para que el primer Director General del Organismo fuese un americano, algo que ha llevado a afirmar que la creación del OIEA se hizo "por y para el cumplimiento de los intereses de la política nuclear internacional de EE.UU."⁵⁰.

Pero también hay que ser conscientes de la situación científica-nuclear en los momentos de creación del OIEA, cuándo la cooperación en materia nuclear aun estaba dominada por una política de secreto se mantendrá durante diez años más. De hecho, debido a las objeciones de la India y la URSS, fue muy difícil de transformar antes de 1964 las cláusulas específicas acerca de las salvaguardias contempladas en el Estatuto del Organismo en un acuerdo global de salvaguardias. En ese año, China realizaba su primera prueba nuclear y accedía al restringido "club de Estados nucleares", hecho que sirvió para cambiar la posición de la URSS frente a esos acuerdos de salvaguardias⁵¹.

En definitiva, durante los primeros diez años de historia del OIEA este funcionó con muchos menos derechos de inspección de los que le otorgaba su propio Estatuto, siendo también incapaz de exigir a los Estados miembros que le transfiriesen sus reservas de plutonio, algo que sí estaba contemplado en el Estatuto, a pesar del gran esfuerzo

realizado por la India durante la Conferencia estatutaria del Organismo para que esto se pudiese lograr.

3.4 LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL OIEA

Al igual que otros organismos internacionales vinculados a la ONU, el OIEA es un organismo autónomo con su propio Estatuto y Junta de Gobernadores. Como ya apuntamos, y aun teniendo en cuenta que el Estatuto del OIEA señala que éste "actuará de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, para fomentar la paz y la cooperación internacional, en conformidad con la política de las Naciones Unidas"⁵², a pesar de que su Director General esté obligado a someter el Informe Anual del OIEA a la Asamblea General de la ONU para su aprobación, no se trata de un Organismo especializado de Naciones Unidas ya que sus actos son independientes de los de la propia ONU⁵³.

Los principales órganos del OIEA son la Conferencia General de los Estados miembros, la Junta de Gobernadores, como órgano político más importante del Organismo y la Secretaría, que ostenta el Director General del OIEA. Existen además otros órganos directamente vinculados al Director General del OIEA como el Grupo Asesor sobre la Implantación de las Salvaguardias (SAGSI), con un gran peso específico dentro de las actividades del Organismo⁵⁴.

3.4.1 La Junta de Gobernadores

La Junta de Gobernadores del OIEA representaba el compromiso alcanzado entre aquéllos estados más avanzados en tecnología nuclear y entre los productores de materiales básicos, especialmente de uranio. Esto unido al hecho que sea casi el responsable directo de la adopción de las decisiones relacionadas con el cumplimiento o incumplimiento del TNP por parte de sus Estados miembros origina que la Junta de Gobernadores sea el órgano preponderante dentro del Organismo. Hasta el año 1963 la Junta de Gobernadores se componía de 23 Miembros, de los cuáles cinco representaban a los estados más avanzados en el campo de la tecnología nuclear -incluyendo la producción de materiales básicos- y otros cinco, también los más avanzados tecnológicamente en la energía nuclear, a las siguientes regiones geográficas: America del Norte, América Latina, Europa Occidental, Europa del Este, Africa y Oriente Medio, Sur y Sureste Asiático y el Lejano Oriente. Con carácter adicional eran elegidos dos Miembros más de entre los siguientes productores de materiales nucleares básicos -sobre todo de uranio-: Bélgica, Checoslovaquia, Polonia y Portugal, y un miembro más en representación de los suministradores nucleares que proporcionaban asistencia nuclear a los estados menos desarrollados. Estos trece Miembros eran elegidos por la Junta de Gobernadores que precedía a la nueva (en el caso de la primera Junta de Gobernadores, por la Comisión Preparatoria), mientras que los diez restantes lo eran por la

Conferencia General, teniendo en cuenta el criterio de la representación geográfica⁵⁵.

El tamaño y la composición de la Junta de Gobernadores ha cambiado tres veces desde 1957 coincidiendo con tres enmiendas introducidas en el texto del Estatuto del OIEA: el 31 de enero de 1963 la primera enmienda del Estatuto incrementó la presencia de los Estados Africanos y de Oriente Medio en la Junta, pasando de veintitrés a veinticinco miembros; un cambio mucho más significativo tuvo lugar el 1 de junio de 1973, cuando se introdujeron varias enmiendas al Estatuto y el número resultante de Estados miembros del OIEA pasó a treinta y cuatro. En este año, los cinco Estados originales más avanzados en el terreno nuclear pasaron a nueve, mientras que el número de Estados electos pasó de once a veintidós. Por último, el ingreso de China en 1984 en el Organismo, Estado nuclear, el número de estados representados en la Junta de Gobernadores tuvo que aumentar en uno más, siendo treinta y cinco la composición actual de la misma.

La forma de elección de los Miembros de la Junta, que representan el 30% del total de los Estados miembros del OIEA, responde esencialmente al criterio de ser o no un Estado nuclear. La Junta de Gobernadores designa poco antes de cumplirse su mandato anual a los diez Miembros más avanzados en tecnología nuclear y al Miembro más avanzado que representará durante ese año a las ocho regiones específicas dentro de las cuales no existe lo que se llama un "Miembro más avanzado nuclearmente". La Conferencia General elige por su parte a veintidós Miembros más para un mandato de dos

años, de los cuales once serán miembros de la Junta durante el primer año, y el resto durante el segundo⁵⁶. Dentro de estos Estados, además de las cinco potencias nucleares, Australia, Brasil, Canadá, Alemania y Japón son Miembros "casi permanentes" de la Junta.

Durante la 37ª Conferencia General del OIEA celebrada entre el 27 de septiembre y el 1 de octubre de 1993, se eligió a Colombia, Cuba, Etiopía, Indonesia, Irlanda, Líbano, Filipinas, Polonia, Suiza, Túnez y Ucrania como los once nuevos Miembros de la Junta para el período 1993-1994. Por su parte, en la sesión celebrada por la Junta de Gobernadores, que precedió la reunión de la Asamblea General del OIEA, el tema que dominó la agenda de trabajo fue la cuestión de Corea del Norte y cómo aplicar y hacer cumplir el acuerdo de salvaguardias entre este Estado y el OIEA⁵⁷.

La Junta de Gobernadores se reúne normalmente cuatro veces al año: en febrero, en junio, en septiembre - inmediatamente antes y después de la reunión anual ordinaria de la Conferencia General-, y en diciembre, poco después de la reunión del Comité de Asistencia y Cooperación Técnica. La Junta examina - y hace recomendaciones al respecto a la Conferencia General - el programa, el presupuesto y el estado de las cuentas del OIEA, estudiando asimismo las solicitudes de ingreso de nuevos Miembros al Organismo. También aprueba los acuerdos de salvaguardias, supervisando la aplicación de los mismos y la publicación de las normas de seguridad nuclear del OIEA. En caso de violación de los acuerdos de salvaguardias por parte de algún Estado, la Junta

informa del incumplimiento de las obligaciones internacionales de ese Estado al Consejo de Seguridad de la ONU y a su Asamblea General a fin de que ésta pueda adoptar las medidas que considere oportunas. Es responsable además del nombramiento, con la aprobación previa de la Conferencia General, del Director General del Organismo⁵⁸.

En 1980, la Junta de Gobernadores estableció un Comité sobre Garantías de Suministros Nucleares (CAS) con el propósito de concluir acuerdos entre los Estados suministradores y los receptores de material nuclear con vistas a garantizar que todos estos suministros queden acogidos al régimen de salvaguardias del Organismo. En junio de 1992, la Junta aprobó el Informe de la Oficina del CAS⁵⁹ y el 10 de mayo de 1993 treinta representantes del OIEA asistieron a un Encuentro Informal de la Oficina del CAS dedicado a discutir el papel futuro que jugará este Comité a la hora de controlar las exportaciones de materiales nucleares en el seno del OIEA⁶⁰. Está prevista la celebración de otros encuentros de este tipo que permitan establecer acuerdos entre los Estados suministradores y los menos desarrollados en industria nuclear durante 1995.

3.4.2 La Conferencia General

Representa a los 120 Miembros actuales del Organismo que se reúnen sólo una vez al año -generalmente en Viena y en el mes de septiembre- para examinar, entre otros asuntos, el Informe de la Junta de Gobernadores correspondiente al año

anterior y para aprobar el Presupuesto, las solicitudes de ingreso de nuevos Estados miembros en el Organismo y designar los miembros de la Junta de Gobernadores que son de su competencia. También le corresponde la nominación del Director General del Organismo y que será finalmente elegido por la Junta de Gobernadores. En varias ocasiones, y en respuesta a las invitaciones realizadas por los Gobiernos de los Estados miembros del Organismo, las reuniones anuales de la Conferencia General han sido celebradas fuera de su sede en Viena: en 1965 la reunión se celebró en Tokio, en 1972 en México City, en 1976 en Río de Janeiro y en 1979 en Nueva Dhehi.

La Conferencia tiene autoridad suficiente para someter a aprobación de la Junta de Gobernadores los informes relativos a las funciones del Organismo algo que ha sido puesto de manifiesto en muchas ocasiones para indicar la influencia que tiene la Conferencia a la hora de determinar la política y orientación del OIEA⁶¹. Por otra parte, aunque la Conferencia tiene poder para devolver el presupuesto aprobado por la Junta de Gobernadores, con indicación de la causa y los cambios propuestos al mismo, esto es algo que nunca ha sucedido. El valor de la Conferencia General no está sin embargo en sus poderes, sino en el papel que tiene como foro de discusión en el que están representados todos aquéllos Estados que no son miembros de la Junta de Gobernadores y en el cual estos pueden expresar libremente sus opiniones y concluir acuerdos bilaterales y multilaterales en el campo nuclear. Sin embargo, este papel

de la Conferencia General se ha vuelto a veces contra el propio carácter y naturaleza del Organismo, dando lugar a la introducción de cuestiones más relacionadas con la política internacional y con el juego de alianzas que con las cuestiones nucleares propias del OIEA⁶².

Durante su reunión anual ordinaria, la Conferencia realiza un debate general sobre los programa y políticas del OIEA y examina un amplio abanico de cuestiones que la Junta de Gobernadores, el Director General o algún Estado miembro del Organismo somete a su consideración. No se encarga sin embargo del seguimiento día a día de la aplicación de las salvaguardias entre el Organismo y los Estados miembros, ni de la aprobación de los acuerdos de salvaguardias con estos Estados. Las decisiones en la Conferencia General se toman por mayoría de los 120 Estados miembros del OIEA bajo la regla de "cada Estado un sólo voto". No existe tampoco derecho a veto sobre las decisiones que adopte la Conferencia General como de hecho existe en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas lo que conlleva, como ya señalamos, a que una decisión adoptada por mayoría en la Conferencia General del OIEA se vea a veces bloqueada por el derecho a veto que pueda ejercer alguno de los cinco Miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (es el caso de intento de imposición de sanciones a Corea del Norte y la negativa China para llevarlo a cabo, por ejemplo). A las Conferencias Generales ordinarias asisten normalmente representantes de la ONU y de otros organismo internacionales, invitados por el propio OIEA.

En la 37ª Conferencia General del Organismo, a la que asistieron noventa y seis estados y que estuvo presidida por el científico Saleh Abdulrahman Al-Athel de Arabia Saudí, se aprobó la elección por cuarta vez consecutiva de Hans Blix como Director General del Organismo, el ingreso en el mismo de las Repúblicas de Armenia, Checa, Kazakhstán y Eslovaca, de las Islas Marshall y de la antigua República Yugoslava de Macedonia, la elección de los once Miembros rotativos en la Junta de Gobernadores del OIEA, y se discutieron varias cuestiones relacionadas con la seguridad nuclear, la generación eléctrica de origen nuclear, la gestión de residuos radiactivos y la cooperación nuclear técnica. Se acordó asimismo un crecimiento cero en el presupuesto anual del Organismo⁶³. También ocupó gran parte de la Conferencia la cuestión de la aplicación de las Resoluciones 687, 707 y 715 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a Iraq, con la presentación de un informe sobre las actividades del Organismo en Iraq⁶⁴ y la cuestión de la aplicación de las salvaguardias en Oriente Medio, teniendo en cuenta los estudios realizados por el Director General del Organismo sobre posibles vías de verificación de estos acuerdos en los estados de la región⁶⁵.

3.4.3 La Secretaría

Está presidida por el Director General del Organismo, en la actualidad Hans Blix, como jefe de todos los servicios administrativos del OIEA. El Director General es elegido a

petición de la Conferencia y confirmado en su cargo por la Junta de Gobernadores por un período de cuatro años prorrogables. En los 35 años de historia del Organismo este sólo ha tenido tres Directores Generales: el primero de ellos el congresista norteamericano Sterling Cole, al que le sucedió el segundo, el científico sueco Sigvard Eklund (1961-1982) y por último Hans Blix, que está al frente del OIEA desde 1982 (o lo que es lo mismo, cuatro mandatos consecutivos). El Director General es responsable del buen funcionamiento del Organismo, incluyendo su sistema de salvaguardias a cargo de la Junta de Gobernadores. Se encuentra además apoyado por cinco Directores Generales Adjuntos, que encabezan los Departamentos de Cooperación Técnica, Energía y Seguridad Nucleares, Investigaciones e Isótopos, Salvaguardias y Administración. Desde 1961, año en el que dejó de ser Director General Sterling Cole, el Director General del Departamento de Administración, que tiene responsabilidades externas y se encarga de las relaciones exteriores del Organismo, ha sido un norteamericano; la cooperación técnica, cuyo departamento se creó en 1964, ha estado siempre a cargo de un Director General Adjunto de un Estado del Tercer Mundo; la dirección del Departamento de Investigaciones e Isótopos ha recaído siempre en un natural de un Estado miembro de la OCDE; el Director del Departamento de Energía y Seguridad Nucleares ha sido también siempre un soviético, mientras que el Departamento de Salvaguardias ha intentado buscar la neutralidad con un australiano, dos suizos, un alemán y un norteamericano⁶⁶.

El Director General cuenta además con dos importantes órganos de consulta: el Comité Científico de Consulta (SAC) y el Grupo Asesor sobre la Implantación de las Salvaguardias (SAGSI), que se encarga de asesorar al Director General sobre los procedimientos de aplicación y mejora de las salvaguardias. Además, el Director convoca con cierta asiduidad a grupos de expertos que le asesoran y hacen recomendaciones sobre cuestiones específicas. Así, el Equipo de Acción del OIEA para el cumplimiento e implantación de la Resolución 687 del Consejo de Seguridad de la ONU a Iraq" se componía de seis científicos y un cuerpo administrativo de apoyo al OIEA⁶⁷.

Entre las funciones más importantes del Director General están la de someter a aprobación de la Junta de Gobernadores los Informes de Implantación de las Salvaguardias (SIRs), que contienen esencialmente información técnica acerca de las cantidades de material nuclear que los estados con acuerdos de salvaguardias con el Organismo hayan podido desviar para propósitos militares o bien para fabricar armas nucleares o para cualquier otro distinto al declarado por el Estado.

A principios de 1993 la Secretaria contaba con un total de 2135 funcionarios de los cuales, 1643 pertenecían a puestos de plantilla del Organismo. De éstos, 645 correspondían al Cuadro Orgánico y categorías superiores del OIEA y representaban ochenta nacionalidades. Los otros 988 funcionarios de plantilla pertenecían al Cuadro de Servicios Generales -personal de oficina, secretaría, personal administrativo y de otro tipo- o al Cuadro de Servicios

Auxiliares y de Conservación, y por lo general, habían sido contratados a nivel local. Además de estos funcionarios de plantilla, la Secretaría empleó también a otras 492 personas como personal supernumerario, expertos a título gratuito, consultores, funcionarios remunerados con cargo a los recursos extrapresupuestarios y personal en préstamo en otras organizaciones⁶⁸.

3.4.4 Otras instituciones del Organismo

Aparte de los órganos ya analizados existen una serie de instituciones que sirven de apoyo a los órganos principales del OIEA sobre todo, de cara al cumplimiento de determinadas funciones del Organismo. Este es el caso de los Laboratorios del OIEA. En 1957, un informe de la Comisión Preparatoria del OIEA (OIEA/SAC) señalaba que

"al comienzo de sus operaciones la única vía abierta al Organismo será la de comenzar a trabajar estableciendo contratos con laboratorios ajenos, pero debido a la naturaleza de las actividades del Organismo, sería deseable para éste contar con sus propias instalaciones"⁶⁹.

La Sociedad Austriaca de Estudios de la Energía Atómica tenía un laboratorio y un pequeño reactor de investigación en su centro de Seibersdorf, en los alrededores de Viena, y el OIEA decidió por este motivo construir su propio reactor adyacente al de Seibersdorf. El reactor se inauguró oficialmente en septiembre de 1961. Este laboratorio presta hoy en día apoyo experimental a los programas del Organismo

en áreas como la agricultura, la sanidad, la industria, ciencias de la tierra y ciencias físicas y químicas⁷⁰. Pero también, a través de un laboratorio analítico, sirve de apoyo a la aplicación de las salvaguardias analizando las muestras y los materiales obtenidos por los inspectores del OIEA en sus visitas a las instalaciones nucleares de cada uno de los Estados siendo la pieza clave a la hora de determinar por ejemplo la capacidad nuclear iraquí tras la guerra del golfo⁷¹.

En enero de 1961, siguiendo las recomendaciones realizadas por la OIEA/SAC y tras un intercambio de informaciones y puntos de vista entre el OIEA y el Principado de Mónaco sobre el impacto de la radiactividad en los fondos marinos, se firmó un acuerdo tripartito entre el OIEA, Mónaco y el Instituto Oceanográfico ("Fundación Príncipe Alberto I de Mónaco")⁷². Bajo este acuerdo fue creado el Laboratorio del Medio Ambiente Marino (IAEA-MEL) que constituye el único laboratorio marino dentro del sistema de Naciones Unidas que se ocupa también de coordinar proyectos conjuntos dentro del Programa de Medio Ambiente de la ONU (UNEP).

En 1963 la Junta de Gobernadores del OIEA aceptó el ofrecimiento voluntario del gobierno italiano para establecer un Centro Internacional de Física Teórica en Trieste, Italia, que fue oficialmente inaugurado por el Director General del OIEA el 5 de octubre de 1964. El centro fue inicialmente abierto por un período de cuatro años que al cumplirse fueron prorrogados indefinidamente. También fue incrementada

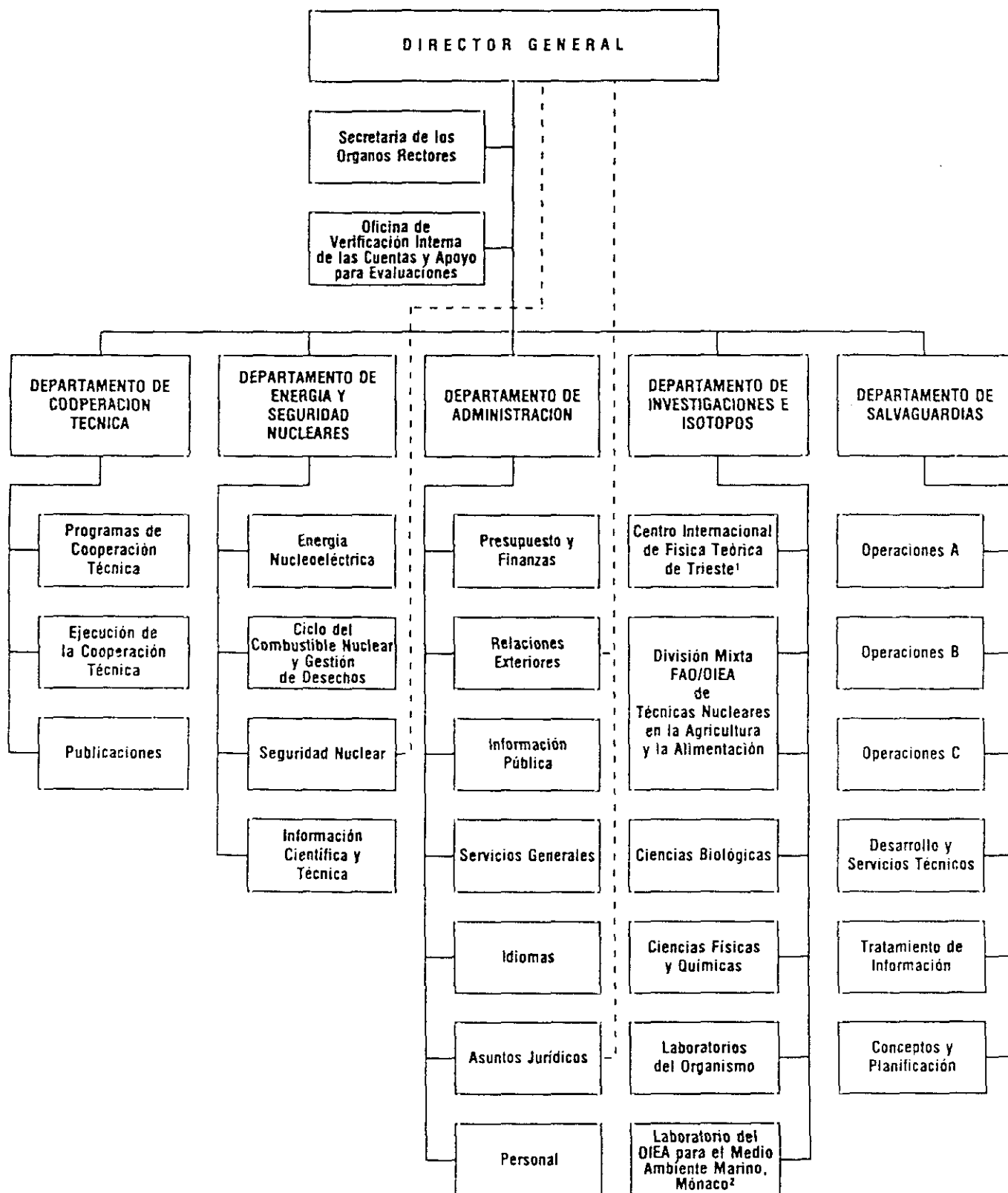
considerablemente la contribución económica tanto del OIEA como del Gobierno italiano al Centro Internacional de Física Teórica. En 1970 la UNESCO firmó un acuerdo con el OIEA para contribuir a partes iguales en el sostenimiento económico del Centro, aunque el OIEA seguiría siendo el único responsable de su administración. El Centro recibe también apoyos de otras fundaciones internacionales y hoy en día sirve tanto para dar cobertura a actividades diversas de investigación, como sobre todo, para la organización de cursos de formación y perfeccionamiento de físicos nucleares⁷³. Durante 1991 participaron en las actividades del Centro alrededor de 4000 científicos, de los cuales el 85% provenía de Estados en vías de desarrollo.

Otro de los órganos al que hemos hecho ya mención y que le otorga al Organismo un carácter especial en su relación con sus Estados miembros es el Comité de Garantías sobre Suministros Nucleares, vinculado a la Junta de Gobernadores del Organismo. Este Comité se encarga básicamente de coordinar las dos funciones principales del OIEA: por una parte, garantizar los suministros de materiales nucleares a los estados que utilizan la energía nuclear para la producción de electricidad y por otra, asegurar que estos suministros no constituyan en forma alguna posibles riesgos de proliferación nuclear. A raíz del establecimiento de este Comité (conocido con las siglas de CAS) se han ido creando dentro del mismo otros subgrupos de trabajo más especializados, como el encargado de estudiar la relación entre las garantías de suministro y las garantías de no

proliferación nuclear, o el de información acerca de los materiales que el OIEA puede suministrar a los Estados miembros en caso de emergencia o accidente nuclear⁷⁴. Este Comité es uno de los más activos a la hora de adoptar recomendaciones sobre distintos aspectos relacionados con el uso de la energía nuclear y desde 1992, se viene reuniendo frecuentemente.

ORGANIGRAMA

(al 31 de diciembre de 1994)



¹ Administrado conjuntamente por el Organismo y la UNESCO.

² Participación del PNUMA.

Fuente: OIEA, Informe Anual para 1992, GC(XXVII)/1060 y elaboración propia.

3.4.5 El Presupuesto

El Presupuesto del OIEA ha aumentado considerablemente a lo largo de sus más de 35 años de historia pero es aun muy modesto en comparación con el de otros Organismos de Naciones Unidas. El Presupuesto del Organismo se divide en dos partes: la parte regular y la parte operativa. La primera da lugar a lo que se conoce con el nombre de presupuesto ordinario, que es pagado por los Estados miembros en función de su renta per cápita, a excepción de los estados con bajo nivel de renta que pagan una cuota reducida. En esta parte entrarían también los ingresos obtenidos por el Organismo a través de la venta de publicaciones, tasas de inscripción en seminarios y paneles organizados por el OIEA, en concepto de servicios de información y por las misiones especiales llevadas a cabo. Los costes derivados de la aplicación de las salvaguardias se cargan a la parte ordinaria del presupuesto, aunque a través de una fórmula especial destinada a que no siempre tengan que hacerse cargo de estos costes los Estados más desarrollados⁷⁵. La parte operativa es la se financia a través de las contribuciones voluntarias de los Estados miembros y está destinada a cubrir los gastos en concepto de asistencia técnica, inclusive aquéllos generados por los laboratorios, los proyectos de investigación y la formación de científicos.

En 1993 la Conferencia General aprobó la cantidad de 201.196.000 dólares para el Presupuesto Ordinario del Organismo. No obstante, como el resto de las Organizaciones Internacionales, el OIEA tampoco es ajeno a las reducciones

presupuestarias de los últimos años, con lo que acordó una reducción del 13% sobre el presupuesto aprobado en 1993, quedando fijado éste en 179.865.400 dólares de EE.UU. El Presupuesto Ordinario para 1992 ascendió a 206.217.000 dólares, de los cuales, 197.656.000 dólares debían de financiarse con cargo a las cuotas de 1992, 5.021.000 dólares con ingresos provenientes de trabajos reembolsables realizados por otras organizaciones y 3.540.000 dólares con otros ingresos varios. Los gastos reales para el Presupuesto Ordinario de 1992 ascendieron a 178.659.358 dólares. Dentro de las contribuciones voluntarias, la cifra objetivo para financiar en 1992 el Fondo de Asistencia y Cooperación Técnicas se fijó en 52,5 millones de dólares, de los cuales los Estados miembros aportaron sólo 37,6 millones⁷⁶.

Dentro de las contribuciones voluntarias hay que añadir las contribuciones extrapresupuestarias y los fondos en fideicomiso. Dentro de las primeras los Estados miembros, la ONU y otras organizaciones internacionales ofrecieron durante 1992 un total de 19.994.400 dólares; de esta cantidad, 6.550.201 dólares fueron para apoyo a las salvaguardias, 3.388.472 dólares para proyectos de asistencia técnica y 1.627.000 dólares como consecuencia del mandato otorgado al Organismo por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para aplicar a Iraq la Resolución 687 del propio Consejo. Además, se recibieron donaciones de recursos extrapresupuestarios por valor de 20.411.436 dólares para el CIFT y 1.237.633 dólares para el IAEA-MEL. Dentro de los Fondos de Fideicomiso los

Estados miembros proporcionaron un total de 1.067.976 dólares para actividades de asistencia y cooperación técnicas⁷⁷.

En 1994 la 37ª Sesión de la Conferencia General del OIEA aprobó un crecimiento cero en el Presupuesto del Organismo, situándolo éste en 201.103.000 dólares de EE.UU. para 1994 (incluyendo 68.602.000 dólares para salvaguardias) y un objetivo de 58.500.000 dólares para las contribuciones voluntarias de los Estados miembros para el Fondo de Asistencia y de Cooperación Técnica del Organismo⁷⁸.

3.5 LAS SALVAGUARDIAS

La segunda función del Organismo, y en opinión de muchos expertos la razón de ser del mismo, es la de controlar y garantizar el uso pacífico de la energía nuclear por parte de los Estados no nucleares con acuerdos de salvaguardias con el OIEA, a fin de que no se produzca ninguna desviación de materiales nucleares declarados para uso civil hacia un posible uso militar. Se ha hablado y publicado acerca del sistema de salvaguardias del OIEA, sobre sus comienzos, evolución, efectividad y futuro; buena parte de estos estudios han sido realizados por el propio Organismo que es a la vez el primer interesado en dar a conocer el funcionamiento y aplicación de las salvaguardias⁷⁹. Nosotros vamos a centrarnos en nuestro breve estudio en hacer un análisis de los aspectos jurídicos de estos acuerdos de

salvaguardias, pero teniendo en cuenta también la evolución que ha experimentado el sistema de salvaguardias del Organismo desde 1958 y muy especialmente a partir de la entrada en vigor del TNP en 1970.

3.5.1 Fundamento jurídico de los acuerdos de salvaguardias

El Estatuto del OIEA proporciona la base para la aplicación de los acuerdos de salvaguardias que pueden ser de distinto tipo, como más adelante veremos. Este no exige a ningún Estado miembro del Organismo que someta sus instalaciones nucleares a control del OIEA, a menos que éste haya recibido -o mostrado interés en hacerlo- ayuda técnica por parte del Organismo en determinadas actividades nucleares civiles. Esta obligación legal de suscribir un acuerdo de salvaguardias como condición para recibir asistencia técnica también aparece formulada en el TNP (artículo III), en el Tratado de Tlatelolco, y en algunos acuerdos bilaterales de cooperación entre Estados nucleares y no nucleares, así como en los acuerdos específicos de exportación de materiales nucleares como las Directrices del Grupo de Suministradores Nucleares o las del Comité de Exportadores Nucleares del TNP (más conocido como "Comité Zangger").

El artículo II del Estatuto del Organismo señala que éste

"procurará acelerar y aumentar la contribución de la energía atómica a la paz, la salud y la prosperidad en el mundo entero. En la medida que le sea posible se asegurará que la asistencia que

preste, o la que se preste a petición suya, o bajo su dirección o control, no sea utilizada de modo que contribuya a fines militares."

Por su parte, el artículo III.A.5 del Estatuto autoriza al OIEA a

"establecer y aplicar salvaguardias destinadas a asegurar que los materiales fisionables especiales y otros, así como los servicios, equipo, instalaciones e información suministrados por el Organismo, o a petición suya, o bajo su dirección o control, no sean utilizados de modo que contribuyan a fines militares; y a hacer extensiva la aplicación de esas salvaguardias, a petición de las Partes, a cualquier arreglo bilateral o multilateral, o a petición de un Estado, a cualquiera de las actividades de ese Estado en el campo de la energía atómica."

La primera parte del artículo III.5.A del Estatuto hace referencia a la concepción original del OIEA como suministrador importante de material y equipo nucleares. Sin embargo, hoy en día las salvaguardias se basan principalmente en la segunda parte de dicho apartado como consecuencia de la entrada en vigor del TNP en 1970, ya que será a partir de entonces cuando el OIEA tendrá la responsabilidad de verificar la obligación que tienen todos los Estados no nucleares Partes en el TNP de suscribir un acuerdo de salvaguardias con el Organismo que cubra todo el conjunto de sus actividades nucleares con carácter pacífico (ya que no se reconocen actividades militares a los Estados no nucleares). Las salvaguardias no están por lo tanto relacionadas con la seguridad nuclear, ni con la seguridad física de los materiales nucleares, ya que en estas dos esferas la

responsabilidad principal es de los propios Estados aunque se confía al OIEA un papel cada vez más destacado, por ejemplo en el establecimiento de normas, para prestar asistencia técnica y servicios nucleares así como en el campo de la promoción del intercambio de actividades nucleares⁸⁰.

El artículo XII del Estatuto del OIEA señala y delimita los derechos y responsabilidades de los Proyectos de Arreglo, que se refieren a los acuerdos específicos entre el Organismo y los estados que soliciten la aplicación de los Acuerdos de Salvaguardias a sus programas nucleares civiles. Dentro de estos derechos están la prerrogativa por parte del OIEA de poder examinar los planos de los equipos e instalaciones nucleares, inclusive los reactores, exigir el cumplimiento de cualquier medida de protección de la salud y seguridad nucleares prescritas por el Organismo, solicitar y recibir informes sobre la evolución de los trabajos de construcción de nuevas instalaciones nucleares, enviar al territorio del Estado beneficiario de la ayuda inspectores designados por el Organismo tras consultar a los Estados en cuestión o adoptar medidas correctivas en el caso de que dichos Estados incumplan los requerimientos del OIEA tras un plazo razonable de tiempo (normalmente entre uno y dos meses máximo). Uno de los aspectos clave de este extenso artículo es el del control que puede ejercer el OIEA sobre el plutonio, aunque esto sólo se diga de forma indirecta⁸¹. No obstante, esta función, muy importante desde nuestro punto de vista, nunca ha sido ejercida por el Organismo, volviendo a recobrar importancia en los últimos años con motivo del

desmantelamiento del arsenal nuclear soviético y los problemas generados como consecuencia del almacenamiento del combustible irradiado.

La naturaleza de los derechos contemplados en el artículo anterior pone de manifiesto una vez más el carácter único que tienen las salvaguardias del OIEA siendo también la razón principal por la que la negociación de estos acuerdos entre el Estado en cuestión y el OIEA son largas, difíciles y llenas de contenciosos⁸². Tampoco debemos de olvidar que los artículos del Estatuto que se refieren a la cuestión de la aplicación de las salvaguardias por parte del Organismo fueron aprobados por setenta y ocho votos a favor, ninguno en contra y tres abstenciones⁸³.

Respecto al fundamento jurídico de las salvaguardias aplicadas solamente a materiales y equipos determinados, y no a la totalidad de las actividades nucleares de un Estado, figura en la Circular Informativa que lleva la signatura INFCIRC/66/Rev.2. Muchos de los estados que concertaron Acuerdos de Salvaguardias del tipo INFCIRC/66 (Rev.1 o Rev.2) con el OIEA lo hicieron porque los Estados suministradores de equipo y materiales nucleares sólo estaban dispuestos a realizar tales transferencias si se aplicaban salvaguardias del OIEA a los materiales o equipo al Estado destinatario de la mercancía. En el caso de algunos estados nucleares, los acuerdos tipo INFCIRC/66/Rev.2 han ampliado su ámbito hasta cubrir todos los materiales e instalaciones nucleares declarados por esos Estados. Ahora bien, tales Estados no tienen obligación jurídica alguna de dar a conocer todo el

conjunto de sus actividades nucleares ya que son Estados nucleares.

3.5.2 La génesis de los acuerdos de salvaguardias

La petición del Gobierno japonés de 23 de septiembre de 1958 para que el OIEA le suministrase uranio natural para un reactor de investigación (el JRR-313) es considerada por algunos expertos como un "paso deliberado para sentar la noción de salvaguardia del OIEA y los procedimientos para su aplicación"⁸⁴. Durante los dos años y medio siguientes de producirse este hecho, y a pesar de la oposición de la India y la URSS al respecto y, la posición ambigua de Francia al respecto, los países occidentales, especialmente los europeos, fueron capaces de diseñar el primer sistema de salvaguardias más o menos detallado con el OIEA. En 1961, la Junta de Gobernadores del Organismo adoptaba el primer documento de salvaguardias que será aplicado sólo a aquéllos reactores con una potencia termal inferior a los 100 Megavattios. El documento se le conocerá con el nombre de INFCIRC/26⁸⁵. En 1964 el sistema de salvaguardias fue ampliado con el fin de dar cobertura a reactores de todos los tamaños (INFCIRC/26/Add.1) y un año más tarde, en 1965, fue aprobado el sistema de salvaguardias pre-TNP, contenido en el documento INFCIRC/66 (modificado en 1966 por el INFCIRC/66/Rev.1). Este documento, el primer acuerdo global de salvaguardias, además de los reactores, sometía a control las plantas de reprocesamiento y las de fabricación de

combustible⁸⁶. Sólo quedaban aun sin cubrir las centrales de enriquecimiento de uranio, en ese momento sólo existentes en los Estados nucleares (de ahí su interés por que no estuviesen incluidas en los acuerdos de salvaguardias que por otra parte, estos Estados no estaban obligados a suscribir). Tampoco quedaba cubierta el agua pesada que, a pesar de no estar considerada como material nuclear, es de sobra conocido el papel crucial que desempeña en ciertos tipos de reactores⁸⁷. En 1968 el sistema fue ampliado de nuevo dando ya lugar al documento INFCIRC/66/Rev.2 (con el fin de someter a salvaguardias las plantas de transformación o de fabricación de combustible) que hoy en día sigue en vigor, aplicándose a aquéllos Estados no nucleares que no han firmado el TNP y que aceptan las salvaguardias del OIEA para todo el conjunto de sus actividades nucleares. A partir de entonces el OIEA pudo tomar a su cargo las funciones de inspección previstas en los acuerdos de suministros de materiales entre Estados miembros, en la misma forma que el EURATOM lo había hecho unos años antes⁸⁸. La relevancia de este documento es única, ya que si se diese el caso de abandono del TNP por parte de cualquier Estado no nuclear pasaría automáticamente a aplicarse el sistema de salvaguardias contenido en INFCIRC/66/Rev.2.

La primera instalación europea sometida a las salvaguardias del OIEA fue un reactor de investigación en Kjeller, Noruega, en 1962; la primera central nuclear sometida a salvaguardias del Organismo fue la de Bradwell (Inglaterra) en 1966⁸⁹.

Pero el cambio decisivo en la orientación de las salvaguardias se produjo a partir del año 1967, con la firma del Tratado de Tlatelolco y en 1968, con la firma del TNP. El primer Tratado establecía que las Partes en el mismo debían de negociar acuerdos con el OIEA para la aplicación de salvaguardias a sus actividades nucleares⁹⁰. México fue el primer Estado que en 1968 sometió todas sus actividades nucleares a las salvaguardias del Organismo. Por su parte, la entrada en vigor del TNP exigía la elaboración de un nuevo acuerdo de salvaguardias a fin de que quedase sometido a control del OIEA la totalidad del ciclo combustible nuclear de los estados más industrializados. De este modo, y cuando se critica la naturaleza de las inspecciones del OIEA no hay que olvidar que el sistema de salvaguardias del TNP (INFCIRC/153) tenía en un primer momento como objetivos principales controlar los programas nucleares civiles de Estados como Alemania Federal o Japón y tratar que otros países europeos como Suiza, Bélgica o Italia, contrarios a ser inspeccionados con frecuencia por parte del Organismo, se sumasen a este sistema. El punto de partida del sistema de verificación del TNP va a ser por este motivo no las instalaciones nucleares de los Estados Partes en el TNP, sino el combustible irradiado⁹¹.

El sistema de salvaguardias contenido en el documento INFCIRC/66/Rev.2, si bien representaba un adelanto considerable respecto a la situación anterior, estaba concebido en términos generales; además, varios puntos tenían una definición confusa y la finalidad de las salvaguardias

del TNP, tal y como aparece enunciado en el artículo III del Tratado, no era idéntica a la de las salvaguardias del INFCIRC/66 (los estados no poseedores de armas nucleares Partes en el TNP renuncian a la adquisición de armas nucleares, pero en principio, y aunque nunca ha sucedido en la práctica, pueden utilizar materiales nucleares para la propulsión naval). Las salvaguardias del tipo INFCIRC/66 tenían por objeto excluir todo uso militar, pero la fabricación de artefactos explosivos nucleares con fines pacíficos no estaba explícitamente prohibida en las primeras salvaguardias⁹². Por lo tanto, antes que los Estados miembros del TNP pudieran celebrar acuerdos de salvaguardias, como estaban obligados a hacerlo en virtud del artículo III, debía de crearse un régimen de salvaguardias apropiado.

La cuestión anterior fue objeto de nueve meses de difíciles negociaciones celebradas entre 1970 y 1971. Con este propósito fue creado un Comité, vinculado a la Junta de Gobernadores del OIEA, abierto a todos los Estados miembros del Organismo que quisiesen participar en él. El Acuerdo al que llegaron sus cuarenta y cuatro Miembros a principios de 1971 se conocerá con el nombre de INFCIRC/153-corrected (también conocido de manera informal como "El libro azul", por el color de la cubierta del texto oficial publicado por el OIEA). Junto al documento INFCIRC/166/Rev.2, constituyen los dos acuerdos de salvaguardias que sirven de base para casi todos los acuerdos celebrados con el Organismo. Existen no obstante algunas excepciones, como el acuerdo entre el OIEA y el EURATOM (INFCIRC/193), por entender que los Estados

miembros del EURATOM ya contaban con su propio sistema de salvaguardias antes de que entrasen en vigor los específicos del OIEA y, el concluido entre el Organismo y Japón.

El problema de la firma de un Acuerdo de Salvaguardias entre el OIEA y el EURATOM surgió como consecuencia de la protesta presentada por Alemania Federal al Organismo. Esta se basada en una exigencia consistente en que hasta que ambos Organismos no firmasen entre ellos un acuerdo de salvaguardias, Alemania por su parte no firmaría el TNP, algo que fue contagiando progresivamente a otros Estados europeos, que argumentaron que hasta que Alemania no firmase el TNP ellos no lo firmarían tampoco, mientras que Japón argumentó que tampoco lo haría hasta que los Estados miembros del EURATOM no firmasen el TNP⁹³. La cuestión de la firma de un acuerdo de salvaguardias entre el OIEA y el EURATOM se convirtió entonces en una cuestión de éxito o fracaso del TNP por lo que las conversaciones y esfuerzos del OIEA por conseguir cuanto antes la firma de ese acuerdo se aceleraron. El acuerdo resultante será el documento INFCIRC/193 de 1973 que será prácticamente una declaración escrita de reconocimiento mutuo de los sistemas de salvaguardias de ambas Organizaciones en sus respectivas áreas de acción. Respecto a Japón, el OIEA le reconoció un sistema de control para su territorio similar al reconocido al EURATOM para sus Estados miembros, resultando un Acuerdo de Salvaguardias específico entre el OIEA y Japón conocido con el nombre de INFCIRC/255.

El OIEA emplea también el documento INFCIRC/153 para los estados Partes en el Tratado de Tlatelolco (con las modificaciones introducidas con motivo de la firma del Acuerdo Tripartito de Salvaguardias entre Argentina y Brasil, la ABACC y el OIEA), lo que le ha valido al OIEA duras críticas por parte de Argentina durante más de veinte años. También es el modelo de acuerdo que se ha utilizado básicamente para negociar el acuerdo de salvaguardias totales con Albania, el único Estado con este tipo de acuerdos que no firmaría el Tratado hasta 1990 del TNP. El Tratado de Rarotonga obliga también a sus Estados miembros a concluir un Acuerdo de Salvaguardias con el OIEA⁹⁴.

Por último está la cuestión de la aplicación de los acuerdos de salvaguardias a los Estados nucleares que sin tener obligación de suscribirlos con el OIEA lo han hecho con carácter voluntario. En el caso de Gran Bretaña (documento INFCIRC/263 con entrada en vigor el 14 de agosto de 1978) ofreció al Organismo someter a salvaguardias casi la totalidad de sus instalaciones nucleares "civiles" en función de una "lista de instalaciones preparada por Gran Bretaña y a elegir por el OIEA" reservándose en todo momento el derecho a retirar cualquier instalación o material nuclear de los contenidos en la lista⁹⁵. EE.UU. siguió prácticamente el modelo británico⁹⁶. Francia y la antigua Unión Soviética (hoy en día el acuerdo se aplica exclusivamente al territorio de la Federación Rusa) hicieron un ofrecimiento muy selectivo de instalaciones y materiales nucleares⁹⁷. Finalmente, el Acuerdo suscrito con China es el más restrictivo de todos, ya

que sólo somete al control del OIEA una única central nuclear⁹⁸. Hay que señalar también que en 1990 la URSS amplió considerablemente la cobertura de su acuerdo de salvaguardias con el OIEA al incluir todas sus centrales nucleares y algunos reactores de investigación.

3.5.3 Los dos principales documentos de salvaguardias

A lo largo de más de veinticinco años el OIEA ha seguido los modelos de acuerdos INFCIRC/66 e INFCIRC/153 para negociar y establecer el sistema de salvaguardias a aplicar a los Estados no nucleares. Dado también que el primero de estos documentos, en su versión revisada, se aplica principalmente a los Estados no nucleares que no han firmado el TNP en virtud de un acuerdo específico suscrito por el Estado en cuestión y el OIEA, mientras que el segundo se reserva para los que sí son Partes en el Tratado, la naturaleza de ambos documentos y ámbitos de cobertura es muy distinta. Es por ello por lo que es necesario hacer un breve análisis de estos dos documentos de salvaguardias.

Desde el principio, el INFCIRC/66 fue pensado para aplicarse a instalaciones nucleares determinadas, a las transferencias de combustible nuclear o a los acuerdos específicos de suministro de materiales nucleares con el objetivo principal que dichos suministros no tuviesen una finalidad militar. Por este motivo, el texto del INFCIRC/66/Rev.2 más que un modelo de acuerdo por el que se deberán de guiar los acuerdos futuros de salvaguardias con

los Estados no nucleares no Partes en el TNP, es un extenso compendio de normas en el que se definen términos y cuyas principales disposiciones son susceptibles de ser individualizadas para acuerdos concretos de salvaguardias con el OIEA⁹⁹.

INFCIRC/153 es un documento mucho más técnico y a la vez más "consistente", si se puede decir así, que el INFCIRC/66/Rev.2; impone más restricciones a las actividades nucleares de los Estados miembros del TNP (o del Tratado de Tlatelolco) y define mejor el derecho que tienen los inspectores del Organismo a tener libre acceso a las instalaciones nucleares de los Estados no nucleares bajo estos acuerdos de salvaguardias¹⁰⁰, fijando el número máximo de inspecciones que los inspectores pueden realizar en las diferentes instalaciones nucleares del Estado en unos niveles mucho más bajos que los del INFCIRC/66/Rev.2.

Respecto a la forma en la que están estructurados ambos documentos es también diferente. INFCIRC/66/Rev.2 se compone de:

- Una sección de consideraciones generales que hace alusión a los principios generales de las salvaguardias del Organismo, las circunstancias que se requieren para la aplicación de las salvaguardias y los procedimientos de salvaguardia. Esta sección contiene a su vez una subsección de procedimientos especiales para los reactores nucleares y otra para los materiales nucleares situados fuera de la planta nuclear principal (a fin de garantizar que no se

produzcan desviaciones ni traslados importantes de material nuclear de una instalación a otra).

- Una sección que define la finalidad del documento de salvaguardias y los principios generales para la aplicación de las mismas.

- Una sección dedicada a los procedimientos que requieren la aplicación de las salvaguardias: establece los materiales sometidos a salvaguardias, la exención, suspensión y cese de la aplicación de las mismas y el traslado de materiales nucleares fuera del territorio del Estado en que están sometidos a salvaguardias.

- Una sección acerca de los procedimientos de salvaguardias: abarca los procedimientos generales y los especiales para los reactores y para los materiales nucleares sometidos a salvaguardias que estén situados fuera de la planta nuclear principal.

- Una sección de definiciones que explica los términos clave incorporados en el documento.

- Dos anexos en los que se establecen los procedimientos especiales a la hora de aplicar las salvaguardias a las plantas de regeneración y a las plantas de transformación o de fabricación y en los que también se incluyen cuestiones de terminológicas.

En su conjunto el documento INFCIRC/66/Rev.2 se compone de un total de ochenta y cinco artículos y dos anexos.

En contraste, el documento INFCIRC/153 puede considerarse un acuerdo general y completo de salvaguardias

cuya cobertura es la totalidad del ciclo combustible nuclear de los Estados no nucleares. Este documento refleja claramente el principio de "la salvaguardia eficaz de la corriente de materiales básicos y de materiales fisiónables especiales mediante el empleo de instrumentos y otros medios técnicos en ciertos puntos estratégicos" expresado en el Preámbulo del TNP. También ha sido puesto de manifiesto que el INFCIRC/153 pretendía que la aplicación de las "no queridas" salvaguardias resultase más favorable y generosa para los Estados no nucleares Miembros del TNP que para los que no lo fuesen y conseguir así de forma indirecta un mayor número de ratificaciones del Tratado¹⁰¹. La estructura del "Libro Azul" es la siguiente:

- Una primera parte de 26 párrafos en la que se fijan los derechos y deberes de las Partes en el Acuerdo. Entre estos figura el compromiso de cada Estado de mantener un Sistema de Control y Contabilidad sobre el Material Nuclear y facilitar información relativa a los materiales nucleares sometidos a salvaguardias al OIEA. El Organismo está obligado por su parte a realizar mediciones y observaciones independientes con el fin de poder verificar por sí mismo si se han producido desviaciones importantes de materiales nucleares para propósitos militares. Se contempla en esta primera parte el procedimiento para la designación de inspectores del Organismo, así como sus privilegios e inmunidades y también se establecen las condiciones para la no aplicación de las salvaguardias a los materiales nucleares que deban de utilizarse en actividades con fines no pacíficos

(en definitiva sólo permitidas a los Estados nucleares)¹⁰². Por último se recogen una serie de disposiciones relativas a cuestiones financieras y a la responsabilidad civil de los Estados por daños nucleares que puedan ocasionar, así como una serie de medidas relativas a la verificación por parte del Organismo de la no desviación de materiales nucleares y a la solución de controversias derivadas de la interpretación del acuerdo.

- Una segunda parte que es en definitiva un detallado anexo técnico de 89 párrafos en el que se especifican los procedimientos que deben de ser tenidos en cuenta a la hora de aplicar las salvaguardias contenidas en la primera parte. En esta segunda parte se habla de la forma en la que debe de establecerse el Sistema Nacional de Contabilidad y de Control de los Materiales Nucleares y el modo en que deben de concluirse los Arreglos Subsidiarios entre el Organismo y el Estado con el objetivo de aplicar de forma efectiva las salvaguardias del OIEA. El resto de los párrafos se refieren a cuestiones como la información sobre el diseño de las plantas nucleares, los materiales nucleares situados fuera de la instalación nuclear y los sistemas para establecer los registros e informes que todo Estado está obligado a someter al OIEA a petición de éste último. La segunda parte se cierra con un análisis detallado de cómo deben de llevarse a cabo las inspecciones del OIEA, así como acerca de los informes de las actividades de verificación efectuadas por el Organismo y los traslados internacionales de materiales nucleares. Como subsección dentro de esta

segunda parte se incluyen una serie de párrafos dedicados a establecer el marco conceptual de aquéllos términos y definiciones utilizadas en el documento INFCIRC/153¹⁰³.

En su conjunto, el documento INFCIRC/153 se compone de 116 párrafos mucho más detallados que los del documento INFCIRC/66/Rev.2 como puede ser fácilmente constatado.

¿Cuáles son las similitudes y principales diferencias entre el sistema de salvaguardias del Organismo (INFCIRC/66/Rev.2) y el sistema de salvaguardias del TNP (INFCIRC/153)? . Ambos documentos tienen en común el hecho que se señale que "el OIEA no impedirá en la aplicación de las salvaguardias el uso y desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos"¹⁰⁴. INFCIRC/153 es más explícito a este respecto al contener provisiones concretas que se refieren a la designación de los inspectores y al derecho que tiene cualquier Estado de rechazar la designación de un inspector en particular que considere puede perjudicar los intereses de su industria nuclear; pero a cambio, si un Estado rechaza de forma continua la designación de los inspectores por parte del Organismo será considerado por parte de este como un obstáculo para la aplicación de las salvaguardias del OIEA y por lo tanto, la Junta de Gobernadores podrá adoptar las "medidas apropiadas" al respecto"¹⁰⁵. El procedimiento para la solución de esta y otras controversias originadas por la aplicación del acuerdo está también mucho más elaborado en este documento de salvaguardias que en INFCIRC/66/Rev.2¹⁰⁶.

Existen no obstante entre los dos documentos otras muchas diferencias que son más evidentes que las arriba

mencionadas y que tienen su base en la propia ambigüedad y menor precisión del documento INFCIRC/66/Rev.2 con respecto al INFCIRC/153. El sistema de salvaguardias del TNP exige que a la hora de aplicar éstas se tengan en cuenta las características del ciclo combustible nuclear del Estado en cuestión (como ventaja hacia los Estados que han firmado el TNP), mientras que el sistema de salvaguardias del OIEA se orienta más hacia instalaciones nucleares en concreto sin tener en cuenta el ciclo combustible nuclear. Esto origina que bajo INFCIRC/153 no sea necesario facilitar al Organismo información acerca de las instalaciones nucleares destinadas a investigación ya que éstas no entran dentro de la definición de "instalación nuclear" del OIEA¹⁰⁷. No es necesario por lo tanto mantener informado al Organismo acerca de aquéllas instalaciones o laboratorios del Estado sometido a salvaguardias en los que se estén utilizando métodos de enriquecimiento o reprocesamiento o en los que se estén probando equipos con materiales no nucleares. De este modo si el Organismo no fue informado por parte de ese Estado acerca de la presencia de materiales nucleares en instalaciones en dónde antes no los había, la interpretación que hace el OIEA es que no puede realizar en ese lugar una inspección rutinaria (en todo caso tendría que ser especial)¹⁰⁸. Esto confirma la hipótesis que las salvaguardias en INFCIRC/153 sólo se pueden aplicar cuando previamente han sido declarados todos los materiales nucleares por parte del Estado y las instalaciones nucleares sólo son accesibles al OIEA exclusivamente cuando éste último ha recibido

notificación de aceptación por parte del Estado que va a ser inspeccionado.

El sistema de salvaguardias del TNP no autoriza expresamente al OIEA a actuar cuando el Organismo ha obtenido la información por medios distintos a los facilitados de forma oficial por el propio Estado (por ejemplo, a través de terceros estados o valiéndose de los servicios de inteligencia de otros estados mediante la utilización satélites de reconocimiento). Para solucionar este grave inconveniente en 1991, y como consecuencia de los descubrimientos acerca del programa nuclear iraquí, la Junta de Gobernadores del OIEA otorgó expresamente a la Secretaría un mandato especial para que pudiese actuar basándose en informaciones suministradas por terceras partes¹⁰⁹. En el caso de INFCIRC/66/Rev.2 la situación es diferente, teniendo en cuenta que el objetivo principal de este documento es "verificar que los materiales facilitados por los suministradores nucleares a un Estado no nuclear que no sea Parte en el TNP se utilizarán exclusivamente con fines pacíficos" y por lo tanto, los Estados suministradores y, siempre que así se lo pida el OIEA, pueden facilitar a éste información acerca de los materiales exportados y pudiendo ser utilizada la misma por el Organismo para actuar en consecuencia.

Pero la diferencia principal que contiene el documento de salvaguardias del TNP con respecto al del Organismo es la gran cantidad de nuevos conceptos que introduce INFCIRC/153: disposiciones especiales para los acuerdos o arreglos

subsidiarios, el uso de instrumentos y otros medios no humanos cuando ello sea posible, el énfasis en centrar la aplicación de las salvaguardias en puntos estratégicos, la regulación de la frecuencia de las inspecciones rutinarias, el control que el Organismo debe de ejercer sobre la información suministrada por el Estado (y que en ningún caso podrá ser revelada a terceras partes)¹¹⁰ y que en definitiva nos sirven para confirmar el hecho que el INFCIRC/153 marca los límites de lo que el propio OIEA puede hacer a la hora de aplicar las salvaguardias. Todo ello sirve para proteger a los Estados inspeccionados en contra de la concepción de que las salvaguardias son "intrusivas y perjudiciales" para sus programas nucleares (crítica que casi siempre proviene de los estados que no han firmado el TNP) y para crear un alto grado de confianza en el modo de actuación del Organismo y en último caso en la eficacia del régimen de no-proliferación nuclear.

3.5.4 Elementos de los acuerdos de salvaguardias¹¹¹

La relación entre las tres Partes que intervienen en la aplicación de las salvaguardias (el Estado, el OIEA y los llamados "explotadores nucleares") se define en un Acuerdo de Salvaguardias integrado por los siguientes elementos:

a. *El Acuerdo de Salvaguardias Principal entre el Estado y el Organismo:* En virtud de este Acuerdo (y en el supuesto de que se trate de un Estado Parte en el TNP) el Estado somete todos los materiales nucleares utilizados en

sus actividades nucleares pacíficas a las salvaguardias del OIEA y este conviene en aplicar sus salvaguardias. Siguen luego unas 100 cláusulas en las que se definen términos generales (como el sistema de contabilidad de materiales o el derecho de inspección del Organismo). Los acuerdos Organismo-Estado siguen estrechamente el documento INFCIRC/153 y se publican por el propio OIEA.

b. *Los Arreglos Subsidiarios*: Es el más importante de los tres instrumentos negociadores del INFCIRC/153. Estos arreglos especifican los detalles para la aplicación de los acuerdos de salvaguardias de acuerdo con el principio general contenido en el documento de salvaguardias del TNP. Por ejemplo, figura una enumeración detallada de las instalaciones que contienen material salvaguardado y se especifican detalladamente los requisitos que han de cumplir los informes del Organismo. El acuerdo entre el Estado y el Organismo debe de negociarse dentro de los 90 días siguientes a la conclusión del Acuerdo principal. Este tipo de Acuerdos no están normalizados en la misma forma que el Acuerdo principal, dado que se refieren a las circunstancias particulares de un Estado; pueden ser objeto de negociación más intensa que el Acuerdo Principal, para el cual hay poco margen de variación. La condición básica es que el Organismo debe de estar satisfecho con la efectividad de la aplicación de este tipo de acuerdos. Los Arreglos Subsidiarios, al ser delicados desde el punto de vista industrial, no se publican. Dado el hecho que son instrumentos de negociación, se corre el riesgo que el Estado intente presionar al OIEA para que

acepte un acuerdo mínimo, con un número de instalaciones y materiales nucleares reducidos sometidos a salvaguardias, algo que de hecho ha ocurrido¹¹².

c. *Los Documentos Adjuntos a los Arreglos Subsidiarios:* Son los más específicos de todos los documentos. En ellos se establece exactamente qué es lo que se ha de hacer en cada instalación. Un punto importante del Documento Adjunto puede ser la delimitación de lo que se conoce como "Zonas de Balance de Materiales". Estas son zonas teóricas (aunque en sus límites pueden influir las características físicas de la instalación) establecidas con fines de contabilidad. Los movimientos de material nuclear a través de las "zonas" deben de ser comunicados al Organismo y debe hacerse un inventario físico de material con la periodicidad que se considere apropiada. Una instalación grande, por ejemplo una fábrica de combustible para reactores, puede contener varias zonas de balance de materiales; por otra parte, varias instalaciones pequeñas pueden estar agrupadas en una sola de estas zonas, como de hecho ocurrió en Iraq¹¹³. En cualquier caso, ninguna instalación sometida a salvaguardias puede estar fuera de una Zona de Balance de Materiales. Otros asuntos que se concretan en el Documento Adjunto pueden ser:

- forma en la que la instalación ha de ser dividida a los fines del Balance de Materiales;
- los puntos en los cuales se pueden hacer mediciones o tomar muestras para aplicar las salvaguardias;
- la instalación de cámaras;

- el derecho de acceso que tendrán los inspectores;
- los registros que se han de llevar a cabo en la instalación y la frecuencia prevista de las inspecciones.

Los Documentos Adjuntos son por todos estos motivos la parte de las salvaguardias que más afecta al explotador nuclear. Por ello se le suele consultar durante la negociación de los Documentos Adjuntos, que al igual que la de los Arreglos Subsidiarios puede llevar algún tiempo. Por su carácter confidencial tampoco se publican.

3.5.5 Problemas de las salvaguardias en los años noventa

Ningún sistema internacional de salvaguardias puede impedir de forma efectiva al cien por cien la desviación de materiales nucleares o la puesta en marcha de un programa nuclear con propósitos militares y por lo tanto no declarado al OIEA. Además, el Organismo no actúa en calidad de fuerza ejecutiva, sino como agente de inspección, como ya vimos. Tampoco puede obligar a ningún Estado a que firme el TNP o tratados regionales de desnuclearización, como el Tratado de Tlatelolco, ni que un Estado, aunque esto no ha llegado a suceder nunca, se retire del TNP. Por último, tampoco puede evitar que los Estados firmantes de acuerdos tipo INFCIRC/66/Rev.2 construyan instalaciones nucleares no sometidas a salvaguardias.

Es evidente por lo tanto que el sistema de salvaguardias del OIEA tiene una serie de limitaciones pero tampoco hay que olvidar que el mejor indicador de la efectividad de este sistema es el hecho que hace veinte años parecía casi inevitable que en los años noventa habría por lo menos quince Estados nucleares y que su número seguiría en aumento sin que ningún Estado u Organización Internacional pudiese hacer nada para evitarlo. En estos momentos existen sólo seis estados sobre los que recaen sospechas fundadas de haber llevado a cabo actividades nucleares con propósitos militares y que no tengan ningún acuerdo de salvaguardias con el OIEA. A cambio, casi 200 estados han concertado algún tipo de acuerdo de salvaguardias con el Organismo¹¹⁴. La relación entre

salvaguardias del OIEA y no-proliferación nuclear es también cada vez más evidente.

Respecto a la cuestión de los límites de este sistema podemos identificar los siguientes problemas:

1. Falta de autoridad del Organismo a la hora de imponer sanciones a un Estado que incumpla las obligaciones adquiridas como consecuencia de haber suscrito un acuerdo de salvaguardias con el OIEA. La efectividad del sistema de salvaguardias depende por lo tanto del grado de colaboración entre el gobierno del Estado y el Organismo. Esto no significa que el OIEA no tenga poder sino que sus propias sanciones no pueden hacer demasiado para presionar a ese Estado. La cuestión del refuerzo de la autoridad del OIEA ha sido objeto en los últimos años de un debate profundo entre los que están a favor -los que consideran que es necesario que el OIEA tenga capacidad para imponer sanciones con el fin de aumentar el grado de credibilidad en el sistema de salvaguardias- y los que están en contra -los que consideran que estaría en juego la soberanía de los Estados miembros del Organismo al revelar a este mucha más información acerca de sus programas nucleares que la estrictamente necesaria para la aplicación de las salvaguardias-¹¹⁵.

2. Falta de capacidad para imponer la aceptación de los inspectores del OIEA. La mayoría de los Gobiernos han hecho un amplio y abusado uso del derecho que les otorga los acuerdos de salvaguardias del OIEA de no aceptar la designación de inspectores del Organismo tanto en lo que se refiere a su número, como en función de sus nacionalidades

(en general no se aceptan inspectores de Estados que no sean Partes del TNP). Sin embargo la experiencia ha demostrado que el rechazo de inspectores, más que para mostrar un cierto recelo hacia la labor realizada por el Organismo, se ha debido a razones políticas.

3. Limitaciones derivadas de impedir el libre acceso de los inspectores a las instalaciones nucleares de los Estados miembros. En el caso de Iraq, y más recientemente en el caso de Corea del Norte, hemos podido comprobar como se impedía sistemáticamente la entrada de inspectores a determinadas instalaciones nucleares, como se les retenía en contra de su voluntad en el Estado, o como se retrasaban hasta el último día la entrega de visados de entrada en el país a los inspectores del Organismo. Además, en la mayoría de los casos el OIEA debe comunicar con bastante antelación que se va a llevar a cabo una inspección, teniendo el Estado tiempo suficiente para sacar los documentos comprometedores o el material irradiado de la instalación que va a ser inspeccionada y llevárselo a otro lugar en dónde se va a impedir el acceso a los inspectores¹¹⁶. El replanteamiento del diseño y tipo de inspecciones es una de las cuestiones más problemáticas del Organismo y sin duda, una de las tareas más urgentes que tendrá que afrontar este en los próximos años¹¹⁷.

4. Imposibilidad para determinar la naturaleza y magnitud de los programas nucleares de los Estados que no son miembros del TNP. Por ejemplo, la India, Paquistán o Israel son libres de fabricar armas nucleares o de producir grandes cantidades de uranio enriquecido y de plutonio sin necesidad

de someter estos a salvaguardias del Organismo. El OIEA sólo puede en este caso "aconsejar"¹¹⁸. Este hecho origina que muchos estados no tengan confianza en el régimen de no-proliferación nuclear y que se sientan discriminados al tener que someter la totalidad de sus instalaciones al control del Organismo aun siendo miembros del TNP, con la añadidura de ser además Estados no nucleares.

5. Límites derivados de los problemas presupuestarios del Organismo. El alto coste de las salvaguardias, que en los últimos años se ha incrementado como consecuencia de la aplicación de métodos más complejos, ha sido también objeto de críticas por parte de algunos estados. La realidad es que en los últimos siete años el presupuesto global del OIEA ha estado congelado y sin embargo, cada vez se ha asignado al Organismo un mayor número de responsabilidades relacionadas directamente con las salvaguardias, haciéndose cargo de la aplicación de las mismas a las nuevas repúblicas nucleares surgidas de la desintegración política de la URSS, a los Estados miembros del Tratado de Tlatelolco en virtud del Acuerdo Tripartito entre Argentina-Brasil, el OIEA y la ABACC (lo que sumó en 1993 un coste adicional de 2.1000.000 dólares/EE.UU. al presupuesto global de salvaguardias), a Sudáfrica, tras su firma del TNP, a Iraq como consecuencia de la aplicación de la Resolución 687 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sin olvidar el hecho que Rusia suspendió su aportación al Organismo en 1991 (lo que supone alrededor de un 13% del presupuesto global del OIEA).

A todas estas limitaciones enumeradas habría que sumar otros factores que han contribuido directamente a expandir las responsabilidades del OIEA a la hora de aplicar las salvaguardias como son su capacidad para realizar inspecciones por sorpresa, la capacidad para inspeccionar instalaciones nucleares bajo construcción, el no establecer límites al número de inspecciones a realizar por el Organismo en los territorios de sus Estados miembros, o en determinados casos, aceptar inspectores residentes. Estas nuevas tareas ocasionan que alrededor de 65 millones de dólares/año destinados a la aplicación de las salvaguardias -de los 190 millones de dólares/año de presupuesto global del Organismo- sean totalmente insuficientes para seguir afrontando una de las tareas principales - si no la principal- del Organismo¹¹⁹.

Junto a lo anterior, en los últimos años ha habido una serie de hechos que podríamos calificar como "externos" que han contribuido también considerablemente a un cambio en la concepción del papel que deben de desempeñar las salvaguardias en el futuro. El más importante de todos ellos ha sido la cuestión acerca del descubrimiento y posterior desmantelamiento del programa nuclear iraquí. Muchos se preguntan cómo un sistema completo de salvaguardias, con casi treinta años de experiencia, no descubrió un programa nuclear clandestino con propósitos militares constituido por más de treinta instalaciones nucleares en las que trabajaban alrededor de dos mil personas y con un presupuesto global asignado de entre 15 a 20 billones de dólares. Evidentemente, este hecho no sirvió para crear confianza en el sistema pero

sí para reforzar la creencia internacional de que el OIEA debía de jugar en el futuro un papel más activo a la hora de contribuir a la no-proliferación de las armas nucleares, evitando que surgieran nuevos "Iraqs". Asimismo sirvió para reabrir el debate acerca de si las inspecciones deben también de aplicarse a aquéllas instalaciones que no sean declaradas por los Estados al OIEA¹²⁰. Una de las consecuencias más importantes del caso iraquí, que estará presente a partir de ese momento en el diseño y concepción del sistema de salvaguardias del OIEA, ha sido el convencimiento de la necesidad de utilizar los servicios de inteligencia y la información facilitada por terceras Partes al Organismo para detectar futuras actividades nucleares no declaradas al OIEA. Ello se hará no para que el uso de esta información por parte del Organismo sea considerada como algo intrusivo (espionaje industrial), según la concepción clásica de las salvaguardias en los años ochenta, sino como fomento de la confianza que los Estados no nucleares han depositado en él¹²¹. Otra de las consecuencias importantes del programa nuclear iraquí ha sido el replanteamiento de la relación OIEA-Consejo de Seguridad de la ONU y la posibilidad futura de pedir apoyo al Consejo en caso de que un Estado se niegue a aceptar completamente la aplicación de las salvaguardias del Organismo. No obstante, como ya señalamos, este derecho choca frontalmente con el derecho a veto de los cinco Miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU¹²². Por último, el programa nuclear iraquí reabrió también un debate acerca de la necesidad de controlar cantidades menores de materiales nucleares y no

sólo las más grandes. Este es un problema sin embargo de difícil solución ya que el objetivo principal del OIEA es conseguir con un alto grado de seguridad que el sistema de salvaguardias es capaz de detectar la desviación de una cantidad significativa de material nuclear (principalmente 8 kg de plutonio, 25 kg de uranio 235 contenido en uranio muy enriquecido y 75 kg de uranio contenido en uranio natural o poco enriquecido)¹²³. Un sistema destinado a detectar la desviación de cantidades diminutas, por ejemplo del orden de gramos, sería inaceptable por ser costoso e "intrusivo" y podría originar un número elevado de falsas alarmas.

Respecto al resto de los hechos que han contribuido a un cambio favorable en la concepción de las salvaguardias de cara a la mejora de su efectividad hay que considerar la tendencia a la regionalización y a la cooperación con otros sistemas regionales de salvaguardias como son el del Tratado de Tlatelolco y el de las salvaguardias aplicadas a nivel EURATOM. Con el Acuerdo Tripartito Argentina-Brasil/ABACC/OIEA se han sentado las bases para una futura cooperación a nivel regional a la hora de aplicar las salvaguardias; respecto a la relación especial entre el EURATOM y el OIEA, en los últimos años se ha planteado también el dilema de si es mejor la cooperación o la asociación para la aplicación conjunta de las salvaguardias en los Estados de la Unión Europea. El 28 de abril de 1992, los dos Organismos firmaron un Acuerdo de Asociación bajo el cual, la aplicación de sus respectivas salvaguardias estará más integrada, basándose en el principio de "un hombre, una

tarea" y evitar así posibles duplicaciones de funciones y consiguientemente también la duplicación de gastos¹²⁴. También se ha realizado en los dos últimos años un esfuerzo importante para acelerar el proceso de creación de una zona-libre de armas nucleares en Oriente Medio y definir las posibles modalidades para la aplicación de un sistema de salvaguardias en esta región¹²⁵.

En últimos años, la aplicación de las salvaguardias en los Estados nucleares, abarcando todas sus actividades nucleares civiles, ha tenido asimismo una consecuencia directa a la hora de establecer en el futuro una prohibición en la producción de materiales fisionables destinados a la fabricación de armas nucleares y que está inevitablemente vinculada a un acuerdo para la firma de un CTBT o Tratado de Prohibición Total de las Pruebas Nucleares. Esto podría exigir que el OIEA se hiciese cargo de tareas de verificación en las instalaciones nucleares militares de los Estados nucleares con el fin de comprobar que las mismas permanecieran fuera de operación.

Por último, el desarrollo de nuevas tecnologías para la fabricación de combustible tendrá también unas consecuencias importantes en la aplicación de las salvaguardias, teniendo en cuenta que el concepto de salvaguardia ligado al de tecnología fue desarrollado a principios de los años setenta, cuando sólo existían ciclos completos del combustible nuclear en los Estados nucleares. Nos referimos especialmente a las nuevas tecnologías de enriquecimiento de uranio 235. Las salvaguardias no pueden por lo tanto seguir desarrollándose

sin tener en cuenta las nuevas tecnologías nucleares como el enriquecimiento de uranio con técnicas láser¹²⁶.

3.6 EL FUTURO DEL OIEA

El OIEA debe de enfrentarse, sobre todo de cara a la Conferencia de Prórroga del TNP de las próximas semanas a la reforma y el fortalecimiento de su sistema de salvaguardias, el cómo, es lo más difícil. El propio Organismo puso en marcha durante la reunión de la Junta de Gobernadores de diciembre de 1993 un programa llamado el "93+2" con el que se intentaba hacer coincidir una reforma importante de su sistema de salvaguardias con la Conferencia del TNP de 1995¹²⁷. Entre las prioridades del propio Organismo figuran el aumento de la cooperación con los sistemas nacionales de contabilidad y control (SNCC) que permita mejorar la relación costo-eficacia de las salvaguardias así como una evaluación de las posibles medidas de ahorro de costos; otra de las tareas que se consideran clave es la mejora del análisis de la información sobre las actividades nucleares de los Estados miembros, incluyendo un seguimiento en el empleo de técnicas de vigilancia medioambiental en la aplicación de las salvaguardias.

Existen algunas propuestas interesantes para reforzar el sistema de salvaguardias del Organismo, como aplicar un régimen de verificación menos estricto para aquéllos estados

que acepten ser inspeccionados en cualquier momento y para cualquiera de sus instalaciones, pero esto es algo bastante difícil de llevar a la práctica ya que ni siquiera existe un consenso por parte de todos los Estados miembros del OIEA a la hora de aceptar las llamadas "salvaguardias totales" o "de plena seguridad"¹²³.

No podemos olvidar tampoco otro de los problemas más importantes con los que se encuentra el Organismo a la hora de establecer un balance equilibrado entre sus programas de cooperación técnica y el de salvaguardias. No hay que olvidar que los Estados menos industrializados se sintieron atraídos por el OIEA precisamente porque les posibilitaba establecer acuerdos de cooperación técnica con otros Estados más desarrollados en tecnología nuclear, pudiendo fomentar de este modo las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear. Hoy en día el OIEA sólo destina a este objetivo un 13% del total de su presupuesto.

¿Cuál es el futuro del OIEA?. Como hemos visto, queda mucho por hacer y sin duda, en el futuro, el OIEA aumentará su protagonismo en la esfera internacional como "guardián de la no-proliferación nuclear". Desde nuestro punto de vista, existen tres áreas principales en las que el Organismo ganará protagonismo en el futuro: por una parte, en el de la cooperación nuclear técnica, pero muy especialmente, en el área de la seguridad nuclear refortalecida tras el accidente en la central nuclear de Chernobyl y también en el de la gestión de residuos radiactivos; el OIEA ha sido capaz de concluir dos convenciones internacionales ligadas

directamente a la cuestión de la seguridad nuclear. En 1970, la Secretaría del OIEA presionó para la adopción de una Convención sobre Seguridad Nuclear que la mayoría de los Estados industrializados rechazaron por considerar que esta era una cuestión que competía exclusivamente a los Gobiernos nacionales en el libre ejercicio de su soberanía. Hoy en día casi todos los estados están a favor de la adopción de una Convención Internacional que se ocupe de esta cuestión y que estaba, no sin ciertas dificultades, siendo redactada a comienzos de 1994¹²⁹. El segundo ámbito es el de la aplicación de las salvaguardias, con las reformas a las que ya nos hemos referido, orientadas a evitar la proliferación de armas nucleares colaborando para ello con otros organismos de seguridad, como la OTAN, con una programa en marcha de contra-proliferación, o la UEO. En los próximos años el OIEA deberá de ser capaz de poner a prueba su propia eficacia frente a un buen número de estados con ambiciones nucleares manifiestas, como Corea del Norte o como ya está siendo insinuado, un Irán nuclear. Todo ello sin olvidar que se han producido también en los dos últimos años importantes avances en lo referente a nuevas renunciaciones a fabricar armamento nuclear (entre otros hay que tener en cuenta la firma del Tratado de Tlatelolco por parte de Brasil y Argentina y del TNP por parte de Sudáfrica, Kazahstán, Ucrania, Argelia además de la firma del Tratado por parte de las potencias nucleares Francia y China).

Por último, podemos especular acerca de las futuras misiones que se le pueden atribuir al OIEA, como la de

verificación de posibles acuerdos regionales de establecimiento de nuevas zonas libres de armas nucleares. Ya hay negociaciones en marcha para el establecimiento de zonas de este tipo en Asia Sudoriental, Asia Meridional, Oriente Medio y la Península Coreana, además por supuesto del Continente Africano en dónde presumiblemente se creará una zona libre de armas nucleares antes de acabar el año. Las disposiciones de esos documentos variarán según las necesidades particulares de cada región existiendo una gama muy amplia de modelos y opciones diseñadas ya por el propio OIEA. El empleo de equipos conjuntos, en los que participen inspectores del OIEA e inspectores de los Estados miembros de esas zonas podría servir para aumentar la confianza de estos últimos en que otros Estados de esa misma zona se abstendrán de realizar actividades no declaradas relativas al desarrollo de armamento nuclear.

A nivel mundial el OIEA podría también encargarse de la verificación de la interrupción, indefinida o temporal, de la producción de materiales fisiónables destinados a la fabricación de armamento o bien, verificar que el material nuclear procedente del desmantelamiento de armas nucleares no se reutilice de nuevo en armas de esta naturaleza, sino que se almacene o se dedique a usos civiles.

Finalmente, el OIEA podría hacerse cargo de tareas de vigilancia de las reservas de plutonio almacenadas en las instalaciones nucleares de sus Estados miembros a través de un sistema de gestión internacional de esas reservas. Ello se

podría concretar con la firma de un acuerdo o protocolo internacional al respecto.

Para poder llevar a cabo todas estas tareas lo único que hace falta es que los Estados miembros apoyen este tipo de iniciativas pero sobre todo, que estén dispuestos a dotar al Organismo con los medios económicos necesarios para que este pueda tener verdaderamente un mayor protagonismo en el futuro asumiendo nuevas funciones en pro de la no-proliferación nuclear.

NOTAS AL CAPITULO TERCERO

1. Por los motivos ya explicados en la introducción de esta tesis doctoral preferimos utilizar la terminología Organismo Internacional de la Energía Atómica -en lugar de Agencia- que es como se le denomina en español.

2. MÜLLER, Harald: "El Guardián de la no proliferación nuclear" en PAPELES, Nº 50, Centro de Investigación para la Paz (CIP), Primavera de 1994, pp. 79-85. Este artículo es una traducción adaptada -realizada por el doctorando- del artículo del mismo autor publicado por el diario suizo Neue Zürcher Zeitung con el título "Der Wächter in der Kritik: Die International Atomic Energy Agency und die Atomare Nichtverbreitung".

3. El OIEA no reconoce ni siquiera la capacidad nuclear de la India al considerar que la prueba nuclear realizada por este Estado en 1974 tenía un carácter pacífico. Acerca de este concepto ver la conferencia pronunciada por el Director General del OIEA, Hans Blix, en el Graduate Institute of International Studies de Ginebra el 14 de febrero de 1990 con el título: *Can we stop the spread of nuclear weapons?*, publicada por el OIEA con el número de documento IAEA/PI/C.16E, OIEA, Viena, Febrero de 1990.

4. Países miembros a 31 de enero de 1994. Documento del OIEA INFCIRC/2/Rev.43 de 1 de Febrero de 1994.

5. A este respecto ver *The International Chernobyl Project. Assessment of Radiological Consequences and Evaluation of Protective Measures; Summary Brochure*, International Atomic Energy Agency, Viena, Austria, Agosto de 1991, Nº de distribución: IAEA/PI/A32E.

6. Ver GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: "Corea del Norte: Entre el Desarme y el Rearme Nuclear" en TIEMPO DE PAZ, Nº 32-33, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), Primavera-Verano 1994, pp. 104-113.

7. De aquí en adelante utilizaremos normalmente el nombre OIEA.

8. Argumentos en favor de una mayor cooperación por parte del OIEA pueden ser encontrados en las Declaraciones de los estados desarrollados durante la celebración las Conferencias Generales del OIEA. Ver por ejemplo los argumentos de Malasia en IAEA, GC (XXV)/OR.233, y las consideraciones generales que hace al respecto el Director General del OIEA, Hans Blix en el *Statement to the Thirty-Fourth Session of General Conference of the International Atomic Energy Agency*, 17 de Septiembre de 1990.

9. LAURY, Georges: Le seuil nucléaire, Editions Universitaires, París, 1991, pp. 81-82.

10. Sobre este punto resulta de suma utilidad la *Carta del Director General del OIEA, Hans Blix, al Encuentro ONU-CE, Viena, 7 de Abril de 1992*. El título

de la "carta", que en realidad es una comunicación, presentada al Encuentro es: "Interaction between the United Nations and the IAEA in the field of nuclear non-proliferation".

11. LABRE, Marie-Hélène: La Prolifération Nucléaire en 50 Questions, Editions Jacques Bertoin, 1992, p. 290.

12. BLIX, Hans: *Interaction between the United Nations and the IAEA...*

13. El Estatuto, con las modificaciones introducidas el 28 de diciembre de 1989, está publicado en español por el propio OIEA con fecha 1 de Abril de 1990.

14. Respecto a este punto ver SCHEINMAN, Lawrence: The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order, Edit. Resources for the Future, Washington D.C. 1987, pp. 31-49. Este libro, que también se utilizará a lo largo de todo el capítulo como obra de referencia, constituye un material básico e imprescindible para cualquier análisis detallado que se pretenda hacer del OIEA.

15. Los datos que se dan en este epígrafe han sido obtenidos de las siguientes fuentes, todas ellas publicadas por el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA): Informe Anual para 1992, documento GC (XXXVII)/1060; Actividades de Cooperación Técnica del Organismo en 1992, documento GC (XXXVII)/IF/317; Facts about the IAEA, documento IAEA/PI/A10E, Enero 1991; *The International Chernobyl Project...*, op. cit.

16. El Libro de la Energía, Forum Atómico Español (FAE), 3ª edición, Madrid, 1992, p. 302; *Informe Anual del OIEA 1992...*; *Facts about the IAEA...*, pp. 44-46.

17. Estos datos han sido facilitados por el Director de la Oficina de Información del OIEA en Viena, Dr. Hans Friedrich Meyer -a quién quiero agradecer desde aquí la atención dispensada-; entrevista directa en Viena el 2 de marzo de 1994.

18. SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, p. 32.

19. IAEA INFCIRC/254.

20. El texto oficial de ambas Convenciones así como de todos los Acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales en el campo de la cooperación para la seguridad nuclear se pueden encontrar en Bilateral, Regional and Multilateral Agreements Relating to Co-operation in the Field of Nuclear Safety, International Atomic Energy Agency, Legal Series, Nº 15, Viena, Febrero de 1990.

21. Así lo pone de manifiesto David Fischer que estuvo vinculado al OIEA primero como Director de Relaciones Exteriores del Organismo y después como Asistente del Director General de 1957 a 1982. Este argumento se puede también

encontrar en su libro: *Stopping the spread of nuclear weapons. The past and the prospects*, Edit. Routledge, Londres y Nueva York, 1992, p. 53.

22. Acerca de los aspectos históricos de las salvaguardias resulta muy interesante el artículo de SANDERS, Ben: "IAEA Safeguards: A Short Historical Background" en *A New Nuclear Triad: The Non-Proliferation of Nuclear Weapons, International Verification and the International Atomic Energy Agency*, PPNN Study Nº 3, Programme for Promoting Nuclear Non-proliferation, Universidad de Southampton, Gran Bretaña, Septiembre de 1992, pp. 1-13. También se puede consultar el Informe del OIEA: *Las Salvaguardias en Europa*, Viena, Julio de 1985, Número de distribución: IAEA/PI/A.12S 85-01126, especialmente pp. 4-7.

23. SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, pp. 35-36.

24. Acerca de los orígenes del OIEA y la aplicación de las salvaguardias en los primeros años resulta muy interesante el artículo de HALL, John Anthony: "The International Atomic Energy Agency: origins and early years" en *IAEA BULLETIN*, Nº 2, OIEA, Viena, 1987, pp. 47-54.

25. Ver capítulo II de esta tesis doctoral.

26. Así lo ponen de manifiesto algunos de los Hearings del Congreso norteamericano. Ver US Congress, House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Security and Scientific Affairs: *Hearings on the Israeli attack on Iraqi nuclear facilities*, 17 y 25 de Junio de 1981.

27. Acerca del caso iraquí y el debate generado sobre la reforma del sistema de salvaguardias del OIEA existen muchísimos artículos en la medida que casi la totalidad de las organizaciones internacionales y de los expertos sobre la materia dieron su opinión al respecto. Un estudio sobre cómo se llevaron a cabo las inspecciones del OIEA y de las dificultades presentadas es el publicado por el propio Organismo con el nombre: *IAEA inspections and Iraq's nuclear capabilities*, OIEA, Viena, Abril de 1992, número de distribución: IAEA/PI/A.35E; sobre las consecuencias del caso iraquí para el OIEA ver la entrevista al director de la Comisión Especial de la ONU en Irak, GALLUCCI, Robert: "Report from the Front: Iraqi Disclosures and their implications for the IAEA", en *HARVARD INTERNATIONAL REVIEW*, Vol. XIV, Nº. 3, Universidad de Harvard, Primavera de 1992, pp. 14-17; en la misma línea que el artículo anterior, pero más analítico, está la ponencia de FISCHER, David: "The future of the IAEA", presentada al Encuentro del Forschungstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST), Heidelberg, Alemania, 28 de Abril de 1993; por último, DAVIS, Zachary hace también un análisis de las consecuencias del caso iraquí para el sistema de salvaguardias del OIEA: "International Atomic Energy Agency: Strengthen Verification Authority" en *CRS ISSUE BRIEF*, Congressional Research Service, The Library of Congress, 21 de Enero de 1992.

28. OIEA: *Informe anual para 1992...*, p. 128; OIEA: *Valladar contra la difusión de las armas nucleares: Las salvaguardias del OIEA en la década de los 90*, OIEA-División de Información Pública, Viena, Diciembre de 1993, número de distribución: IAEA/PI/A38S, pp. 20-23.

29. Sobre el papel del OIEA como Organismo de verificación ver las propuestas de su Director General BLIX, Hans: "Verification of the nuclear non-proliferation: Security for the future" en IAEA BULLETIN, Vol. 34, Nº 1, OIEA, Viena, 1992, pp. 2-5.

30. SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, p. 38.

31. MÜLLER, Harald: *El Guardián de la no proliferación nuclear...*, pp. 83-84.

32. HEWLETT, G. Richard: "From Proposal to Program" en PILAT, Joseph; PENDLEY, Robert y EBINGER, Charles (Edits.): Atoms for Peace. An Analysis after Thirty Years, Westview Press, Boulder y Londres 1985, p. 28.

33. "Message from President Dwinght D. Eisenhower to Congress: Recommendations Relative to the Atomic Energy Act of 1946", 17 de Febrero de 1954, citado por SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, p. 65.

34. Acerca del contenido del Plan Baruch ver el capítulo I de esta tesis doctoral.

35. SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, p. 66.

36. FISCHER, David: *Stopping the spread of nuclear weapons...*, p. 41. Fischer se basa para ello en unas declaraciones que Gerard Schmidt, Jefe de la Delegación de EE.UU. en cuestiones de desarme durante muchos años, hizo en abril de 1982 en una conferencia pronunciada en una compañía nuclear.

37. "Memorandum from the Assistant Secretary of State for European Affairs (Merchant) to the Soviet Amabassador (Zaroubin)", 9 de Julio de 1954, en SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, pp. 66-67.

38. FISCHER, David: *Stopping the spread of nuclear weapons...*, p. 41

39. Ibídem, p. 42. Los soviéticos pusieron como condición que el uranio depositado no fuese enriquecido por encima del 20%, muy por debajo del nivel necesario para fabricar armas nucleares.

40. SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, p. 68.

41. GOLDSCHMIDT, Bertrand: The Atomic Complex. A Wordlwide Political History of Nuclear Energy, American Nuclear Society, La Grange Park, Illinois, 1982, p. 279.

42. Ibídem, p. 280.

43. Ibídem, p. 281. Se da además el caso que el autor de este libro, Bertrand Goldschmidt, era el Jefe de la Delegación francesa.

44. SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, pp. 71-72.

45. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, p. 282.

46. Ibídem, p. 283.

47. SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, p. 73.

48. FISCHER, David: *Stopping the spread of nuclear weapons...*, p. 43.

49. Por ejemplo, HEWLETT, G. Richard: *From Proposal to Program...*, p. 30; SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, p. 75; FISCHER, David: "The International Atomic Energy Agency and Nuclear Safeguards" en HOWLETT, Darryl y SIMPSON, John (Edits.): *Nuclear Non-Proliferation: A Reference Handbook*, Editorial Longman Current Affairs, Essex, Gran Bretaña, Mayo de 1992, p. 37.

50. HEWLETT, G. Richard: *From Proposal to Program...*, p. 30

51. SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, p. 37.

52. Artículo 3.B.1 del Estatuto del OIEA.

53. Uno de los estudios más completos acerca del funcionamiento, estructura y naturaleza del OIEA es el de SCHEINMAN, Lawrence: "IAEA: Atomic Condominium?" en COX, Robert y JACOBSON, Harold (Edits.): *The Anatomy of Influence: Decision Making International Organization*, Yale University Press, New Haven, Conn., capítulo 7.

54. Standing Advisory Group on Safeguards Implementation (SAGSI).

55. SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, p. 82.

56. Ibídem, p. 83.

57. IAEA Press Release, PR 93/20 de 30 de Septiembre de 1993 e IAEA Press Release, PR 93/18 de 27 de Septiembre de 1993.

58. OIEA: *Valladar contra la difusión de las armas nucleares...*, p. 28.

59. Documento del OIEA GOV/2596 (1992).

60. TIMERBAEV, Roland; MOSKOWITZ, Lisa y VOS, Jacques (Compiladores): "Inventory of International Non-Proliferation Organizations and Regimes" en Working Paper Nº 2, Monterey Institute of International Studies, Program for Non-Proliferation Studies, Junio de 1993, pp. 12-13.

61. Un ejemplo de esta influencia se puede encontrar en la adopción por parte de la Conferencia General del OIEA de la Convención sobre Asistencia en caso de Accidente Nuclear y en la Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares, ambas aprobadas unánimemente por la Junta de Gobernadores del Organismo. Los textos de ambas convenciones se pueden encontrar en el documento del OIEA GC (SPL.I)/2, anexos III y II respectivamente (Viena, OIEA, 24 de Septiembre de 1986).

62. SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, p. 83.

63. IAEA Document GC(XXXVII)/1058 de 25 de Junio; Press Release PR 93/19, de 28 de Septiembre; IAEA Documents GC(XXXVII)/056, 1054, 1057, 1083, 1055 y 1053; IAEA Press Release PR 93/18 de 27 de Septiembre.

64. IAEA Document GOV/2677-GC(XXXVII)/1069 de 26 de Agosto; GOV/2677/Add.1-GC(XXXVII)/1069/Add.1 de 16 de Septiembre.

65. GOV/2682-GC(XXXVII)/1072 de 6 de Septiembre y GC(XXXVII)/1098 de 30 de Septiembre.

66. SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, p. 85.

67. TIMERBAEV, Roland: *Inventory of International Non-Proliferation Organizations...*, p. 13.

68. OIEA: *Informe anual para 1992...*, pp. 160-161.

69. IAEA BULLETIN, Vol. I, Nº 2 (1959), pp. 21-22, citado por SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, pp. 96-97.

70. IAEA: *Highlights of activities*, Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), Viena, Septiembre de 1993, número de distribución: IAEA/PI/A22E, pp. 16-17.

71. Un análisis completo sobre este papel puede encontrarse en el artículo de DONOHUE, D. y Zeisler, R.: "Entre bastidores: Análisis científico de muestras tomadas en las inspecciones nucleares realizadas en Iraq" en OIEA BOLETIN, Vol. 34, Nº 1 (1992), OIEA, Viena, pp. 25-32.

72. Documento del OIEA: GOV/INF/48 de 14 de Febrero de 1961.

73. Un estudio muy completo acerca de este centro es el publicado conjuntamente por el OIEA y la UNESCO: *The International Centre for Theoretical Physics at Miramar-Trieste, 1964-1984*", número de distribución IAEA/PI/A.8E,

OIEA, Viena, 1984.

74. Acerca de este Comité ver el Informe de VAN DOREN, Charles: " Nuclear Supply and Non-Proliferation: The IAEA Committee on Assurances of Supply" en CRS-Report (Congressional Research Service), Nº 83, Octubre de 1983.

75. Existen acuerdos por separado para la financiación de las salvaguardias establecidos en el Documento del OIEA GC(XIV)RES/283 de 1971 y su modificación en el Documento GC/(XXVII)/RES/416 (1983).

76. OIEA: *Informe Anual para 1992...*, p. 160.

77. *Ibidem*.

78. Documento del OIEA GC(XXXVII)/1062, Anexo IV, A y B.

79. Además de las referencias bibliográficas que nosotros vamos a utilizar en este apartado, hay que destacar por su carácter global los siguientes estudios: OIEA: *IAEA Safeguards Glossary*, Edición de 1988, IAEA Safeguards Information Series, Nº.1, Viena, 1988, Nº de documento: IAEA/SG/INF/1 (Rev.1); OIEA: *IAEA Safeguards: Guidelines for States' Systems of Accounting for and Control of Nuclear Materials*, IAEA Safeguards Information Series Nº. 2, Viena, 1980, Nº de documento: IAEA/SG/INF/2; OIEA: *IAEA Safeguards: An Introduction*, IAEA Safeguards Information Series Nº.3, Viena, 1981, Nº de documento: IAEA/SG/INF/3; OIEA: *IAEA Safeguards: aims, limitations, achievements*, IAEA Information Series Nº. 4, Viena, 1983, Nº de documento: IAEA/SG/INF/4.

80. OIEA: *Valladar contra la difusión de las armas nucleares...* p. 8.

81. El artículo XII.5 del Estatuto del OIEA señala a este respecto que corresponderá al Organismo "aprobar los medios que habrán de emplearse para el tratamiento químico de los materiales irradiados, únicamente para asegurar que este tratamiento químico no se prestará a que se distraigan materiales con destino a fines militares..." y "exigir que se deposite en poder del Organismo todo excedente de cualesquier materiales fisiónables especiales recuperados o producidos como productos secundarios por encima de las cantidades necesarias para los usos arriba indicados...".

82. Valga como ejemplo el Acuerdo de Salvaguardias suscrito entre el OIEA y Corea del Norte en 1992, siete años más tarde de haberse producido la firma por parte de Pyongyang del TNP.

83. SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, p. 127.

84. FISCHER, David: *Stopping the spread of nuclear weapons. The past and the prospects...*, op. cit., p. 121.

85. INFCIRC son las siglas correspondientes al nombre Información Circular, documento oficial del Organismo dónde se publican principalmente los Acuerdos de Salvaguardias.

86. Acerca de estos primeros acuerdos ver el artículo de SANDERS, Ben: *"IAEA Safeguards: A Short Historical Background..."*, pp. 1-13. Los textos de la mayoría de estos acuerdos se pueden encontrar en HOWLETT, Darryl y SIMPSON, John: *Nuclear Non-Proliferation...*

87. FISCHER, David: "The International Atomic Energy Agency and Nuclear Safeguards"; ibídem, pp. 37-38.

88. El EURATOM, junto a la Agencia Europea para la Energía Nuclear (AEEN) de la OCDE, era el órgano europeo encargado de fomentar los usos pacíficos de la energía nuclear, garantizando al mismo tiempo, mediante un sistema de salvaguardias propio, que sólo se realizarían aplicaciones pacíficas de este tipo de energía. También tenía entre sus objetivos el crear las condiciones necesarias para el rápido establecimiento y crecimiento de industrias nucleares europeas; la aplicación sistemática de las salvaguardias a nivel EURATOM se inició con la entrada en vigor de dos reglamentos en 1959, y la primera inspección física se llevó a cabo un año más tarde, en Mol, Bélgica. Desde el comienzo de su aplicación estas salvaguardias eran totales, es decir, se aplicaban a todos los estados del EURATOM y a todo el conjunto de sus actividades nucleares pero esencialmente, durante los primeros años eran aplicadas a los centros de investigación. Para más información a este respecto ver el siguiente capítulo de la presente tesis doctoral.

89. Informe del OIEA: *Las Salvaguardias en Europa...*, p. 6.

90. Artículo XIII del Tratado de Tlatelolco.

91. MÜLLER, Harald: *El Guardián de la no proliferación nuclear....*, p. 82.

92. Informe del OIEA: *Las Salvaguardias en Europa...*, p. 7.

93. FISCHER, David: *The International Atomic Energy Agency...*, p. 40.

94. Obligación contenida en el Artículo 8 y en el Anexo II del Tratado.

95. Artículo 14 del Acuerdo de Salvaguardias INFCIRC/263.

96. Documento INFCIRC/288 con entrada en vigor el 9 de diciembre de 1980.

97. El documento suscrito entre Francia y el OIEA es el INFCIRC/290 con entrada en vigor el 12 de septiembre de 1981. El original suscrito entre la URSS y el OIEA es el documento INFCIRC/327 con entrada en vigor el 10 de junio de 1985.

98. Documento INFCIRC/369 con entrada en vigor el 18 de septiembre de 1989.

99. FISCHER, David: The International Non-Proliferation Régime: 1987, UNIDIR, Nueva York, 1987, p. 38.

100. Artículo 9 del INFCIRC/153.
101. FISCHER, David: *The International Non-Proliferation Régime...*, p. 39.
102. INFCIRC/153, párrafo 14.
103. INFCIRC/153, párrafos 98 a 116.
104. INFCIRC/66/Rev.2, párrafos 9-14; INFCIRC/153, párrafos 4 y 5.
105. INFCIRC/153, párrafo 9.
106. *Ibidem*, párrafos 20-22.
107. Según el párrafo 106 del documento INFCIRC/153 por "instalación" se entiende: a) un reactor, un conjunto crítico, una planta de transformación, una planta de fabricación, una planta de reelaboración, una planta de separación de isótopos o una unidad de almacenamiento por separado; o b) cualquier lugar en el que habitualmente se utilicen *materiales nucleares* en cantidades superiores a un *kilogramo efectivo*.
108. Tal es la interpretación que hace del párrafo 48 del INFCIRC/153 SANDERS, Ben en el artículo *IAEA Safeguards...*, p. 4.
109. *Ibidem*, p. 5.
110. Esta es la causa principal que explica el por qué los inspectores del OIEA no pueden hablar de estos temas con personas ajenas al propio Organismo o por qué éste nunca confirma o desmiente cualquier tipo de información que pueda ser publicada por los especialistas o difundida por los medios de comunicación al margen del OIEA, aunque esta sea falsa.
111. La mayor parte de la información a la que se refiere este apartado corresponde a la publicación del OIEA: *Las Salvaguardias en Europa...*, op. cit., pp. 11-12.
112. SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, p. 156.
113. A este respecto ver el artículo de THORNE, Leslie: "las inspecciones nucleares del OIEA en el Iraq" en *OIEA BOLETIN*, Vol. 34 (1992), Nº.1, OIEA, Viena, pp. 16-24.
114. THORNE, Leslie: "Nuclear Non-Proliferation and IAEA Safeguards: The Situation" en *Speaking on Nuclear Energy*, Highlights of Proceedings from IAEA, Public Information Regional Seminars, OIEA, Viena, Otoño de 1992, pp. 71-72.

115. Se puede encontrar una buena síntesis acerca de los argumentos dados a este respecto en DAVIS, Zachary: *International Atomic Energy Agency...*, pp. 8-9.

116. Bajo el INFCIRC/153 existen tres tipos de inspecciones: hasta que el Estado y el Organismo no suscriben un "Documento Adjunto" el OIEA realiza las "inspecciones ad-hoc". Una vez que este documento ha sido firmado se pasa a las "inspecciones rutinarias" que pueden ser realizadas solamente bajo acuerdo entre las dos Partes sobre lo que se denominan "Puntos Estratégicos". Por último, si la información en poder del Organismo no es satisfactoria para éste, o es considerada incompleta, o bien desaparece material o acontece un accidente nuclear, se puede firmar un acuerdo para la realización de una "inspección especial" para aquellas instalaciones nucleares no contempladas en los acuerdos anteriores (denominadas "localizaciones adicionales").

117. A este respecto, resulta muy interesante el discurso-ponencia del Director General del OIEA, Hans Blix, con ocasión de la inauguración del seminario organizado por el OIEA con el título: *The Current and Future Safeguards Role of the IAEA: Challenges and Opportunities*, Viena, 27 de Enero de 1994.

118. Entrevista a David Fischer, Bad-Ems, Alemania, 28 de mayo de 1993.

119. Acerca de esta cuestión resulta de suma utilidad el análisis de FISCHER, David: "Peaceful Nuclear Activities and Europe: Nuclear Safeguards and New Verification Approaches in Europe", ponencia presentada al XI Encuentro del Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation (PPNN) Group, Erbismühle, Alemania, 22-24 de Mayo de 1992.

120. El mejor estudio sobre esta cuestión es el de BUNN, George: "Does the NPT Require its Non-Nuclear-Weapon Parties to permit Inspection by the IAEA of Nuclear Activities that have not been Reported to the IAEA?" en *PPNN Study No 3...*, pp. 44-58.

121. Zifferero, Maurizio (Jefe del Equipo Especial de Inspectores en Irak): *Iraq and UN Security Council Resolution 687: The Role of the IAEA and Lessons to be Learned*, Ponencia presentada a la IV Conferencia Anual de Verificación, Dallas, Texas, 15 al 17 de Diciembre de 1993.

122. BLIX, Hans: *Interaction between the United Nations and the IAEA...*

123. OIEA: *Valladar contra la difusión de las armas nucleares...*, p. 21.

124. IAEA Press Release PR92/23, 29 de Abril de 1992.

125. Ver el documento del OIEA titulado *Modalities for the Application of Safeguards in a future Nuclear-Weapon-Free-Zone in the Middle East*, recoge las ponencias presentadas a un Workshop organizado con ese título por el OIEA en Viena entre los días 4 al 7 de Mayo de 1993.

126. A este respecto ver VON BAECKMANN, Adolf: "Modern Nuclear Fuel Cycle Technologies: Challenges to IAEA Safeguards" en New Technology, the NPT and the IAEA Safeguards System, PPNN Ocasional Paper Nº 4, Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation (PPNN), Universidad de Southampton, Gran Bretaña, Octubre de 1989, pp. 7-14.

127. Documento de la Junta de Gobernadores del OIEA GOV/INF/729 de Febrero de 1994. Distribución reservada.

128. En rigor "full scope safeguards".

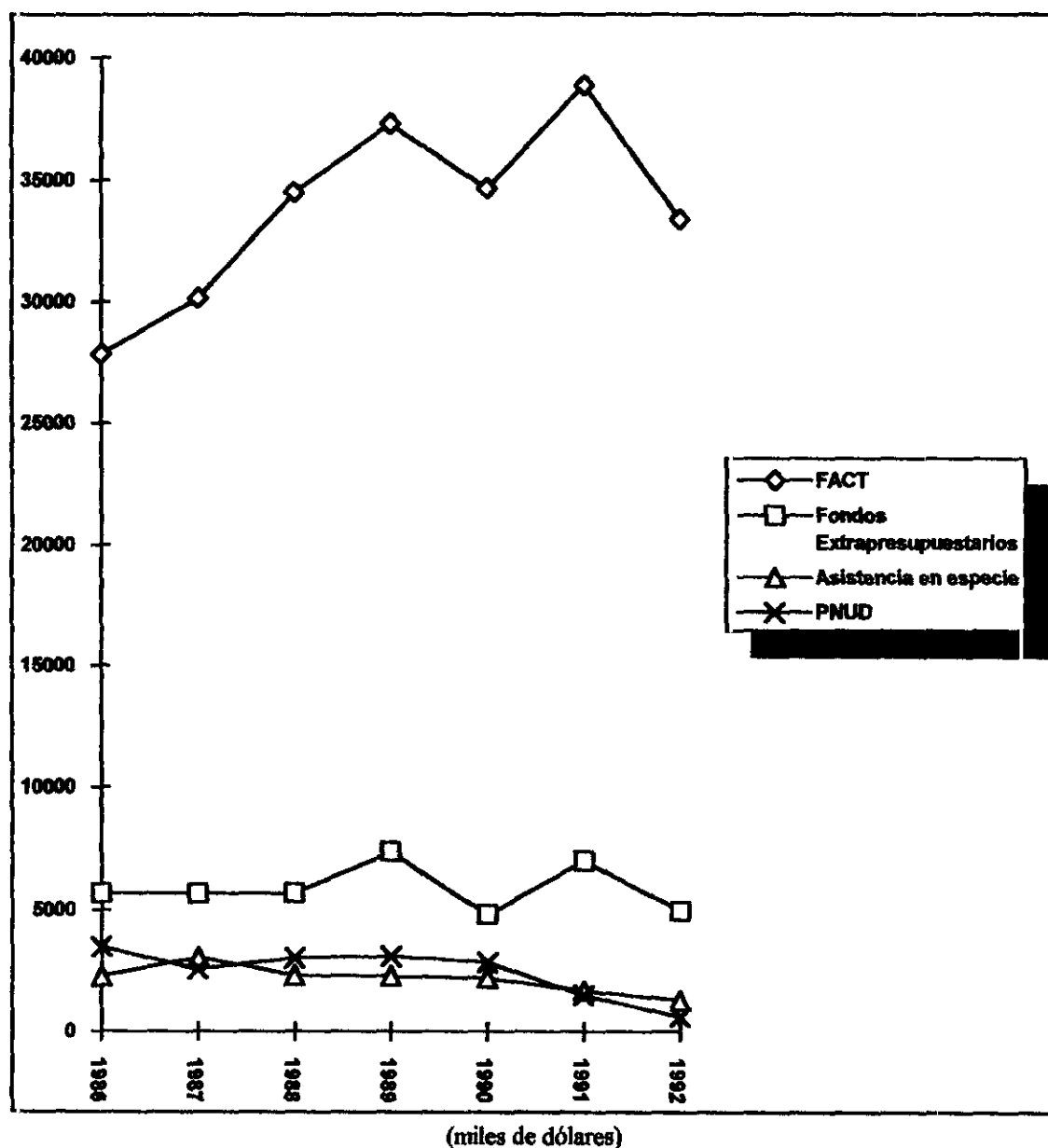
129. Entrevista a David Fischer, Freudenstadt, Alemania, 2 de junio de 1994.

ANEXOS AL CAPITULO TERCERO:

- ANEXO I:** Recursos disponibles para los programas de cooperación técnica del OIEA.
- ANEXO II:** Desembolsos de asistencia y cooperación técnicas por esferas de actividad.
- ANEXO III:** Distribución de los desembolsos de cooperación técnica por fuentes y regiones en 1992 (I). Fondos FACT y Extrapresupuestarios.
- ANEXO IV:** Distribución de los desembolsos de cooperación técnica por fuentes y regiones en 1992 (II). Fondos PNUD y Asistencia en Especie.
- ANEXO V:** Distribución de los desembolsos de cooperación técnica por fuentes y regiones en 1992 (III). Total para 1992.
- ANEXO VI:** Número de instalaciones nucleares sometidas a salvaguardias o que contenían material salvaguardado a 31 de diciembre de 1992 (cifras).
- ANEXO VII:** Número de instalaciones nucleares sometidas a salvaguardias o que contenían material salvaguardado a 31 de diciembre de 1992 (gráfico).

ANEXO I

RECURSOS DIPONIBLES PARA LOS PROGRAMAS DE COOPERACION TECNICA DEL OIEA

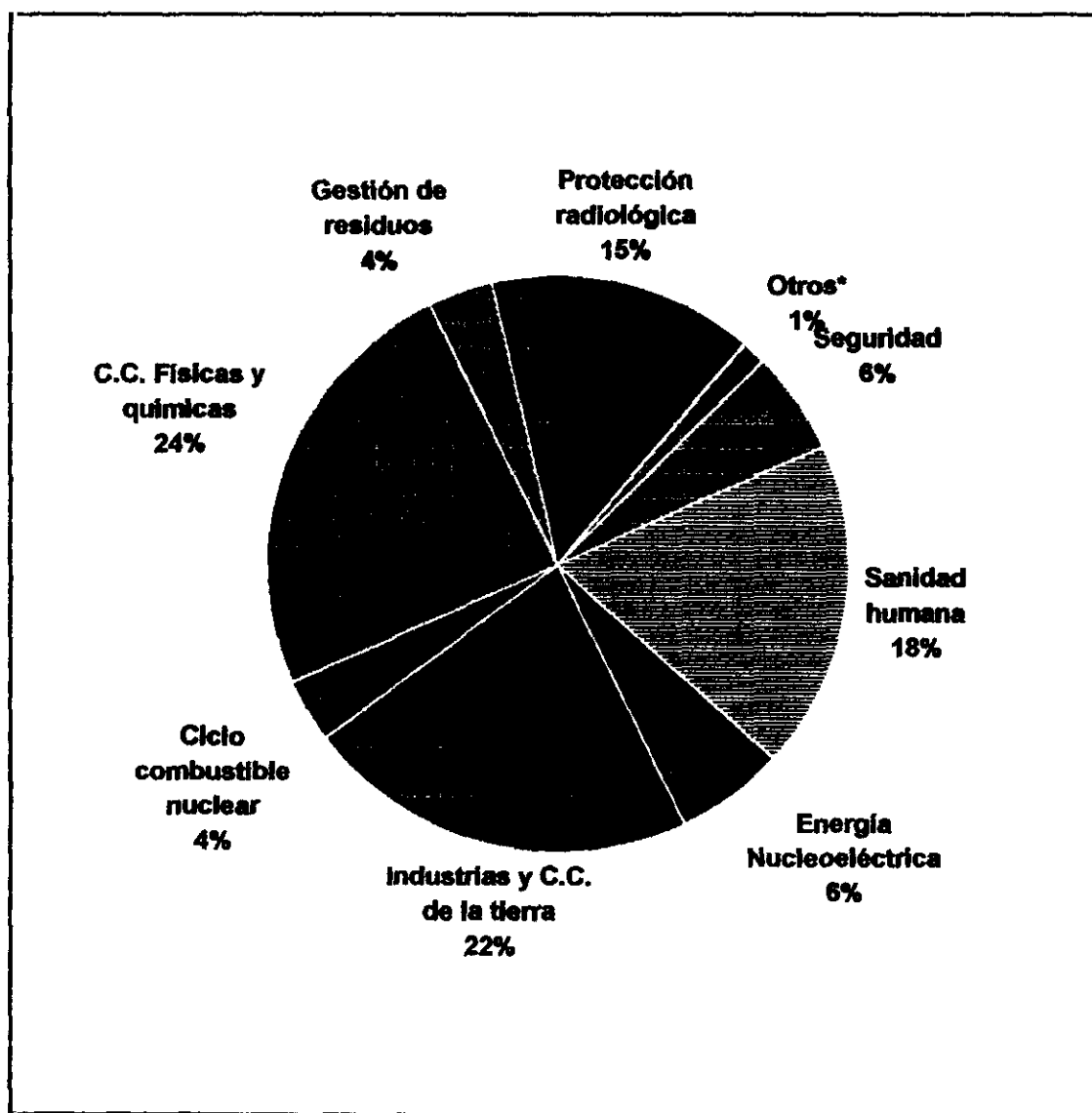


	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
FACT	27860	30153	34510	37312	34660	38882	33411
Fondos Extrapresupuestarios	5702	5700	5710	7375	4820	7018	4975
Asistencia en especie	2282	3066	2322	2295	2214	1702	1302
PNUD	3480	2568	3051	3106	2856	1513	620
Total	39324	41487	45593	50088	44550	49115	40308

Fuente: OIEA: Actividades de Cooperación Técnica del Organismo en 1992, GC(XXXVII)/INF/317 y elaboración propia.

ANEXO II

DESEMBOLSOS DE ASISTENCIA Y COOPERACION TECNICAS POR ESFERAS DE ACTIVIDAD

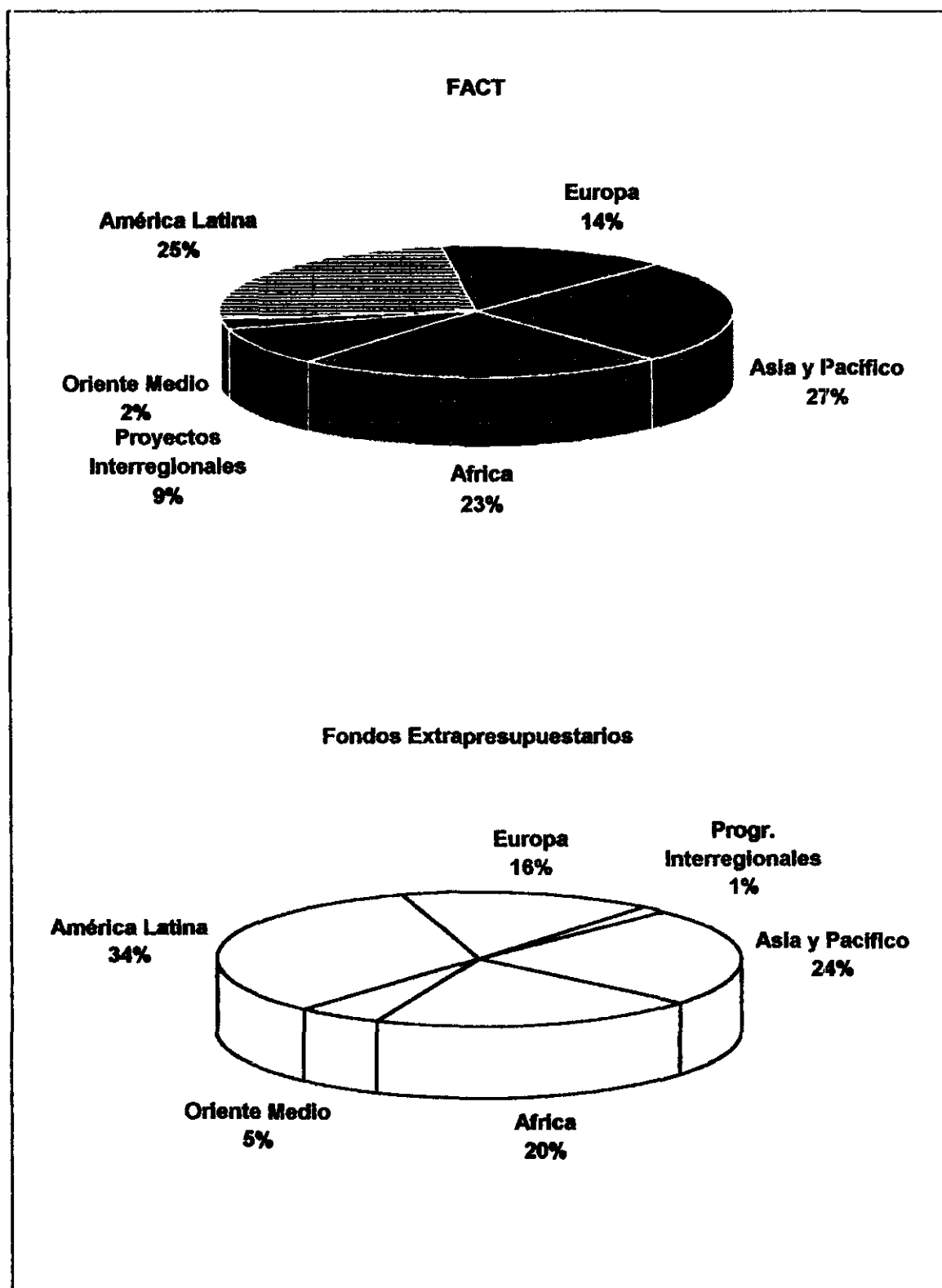


* Salvaguardias, Evaluación comparada, etc.

Fuente: OIEA: *Facts about the IAEA*, Documento IAEA/PI/A/10E, Organismo Internacional de la Energía Atómica, Viena, Enero de 1991 y elaboración propia.

ANEXO III

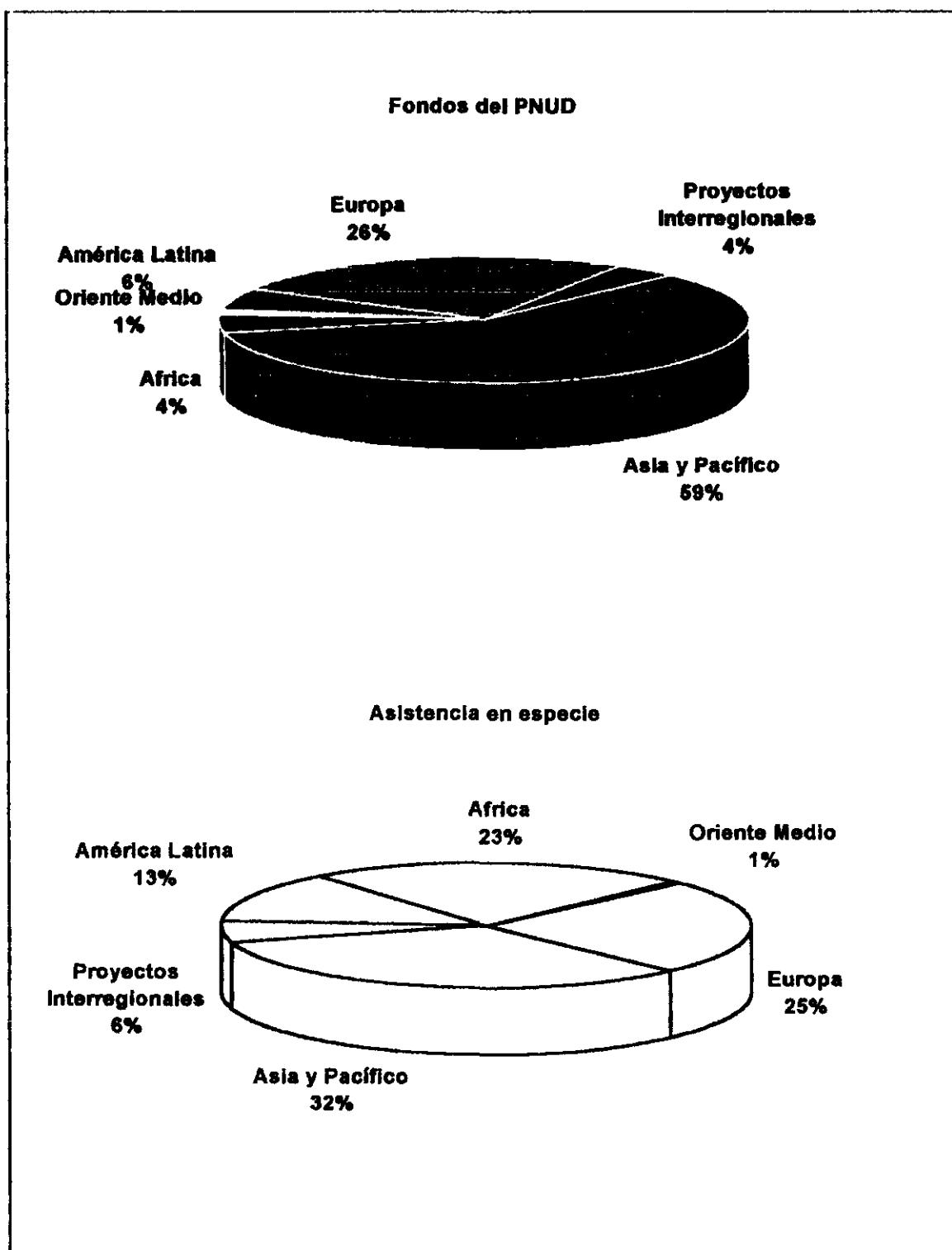
DISTRIBUCION DE LOS DESEMBOLSOS DE COOPERACION TECNICA POR FUENTES DE ASISTENCIA Y REGIONES: 1992 (I)



Fuente: Elaboración propia en base al *Informe del OIEA sobre Cooperación Técnica del Organismo y el Informe Anual para 1992*.

ANEXO IV

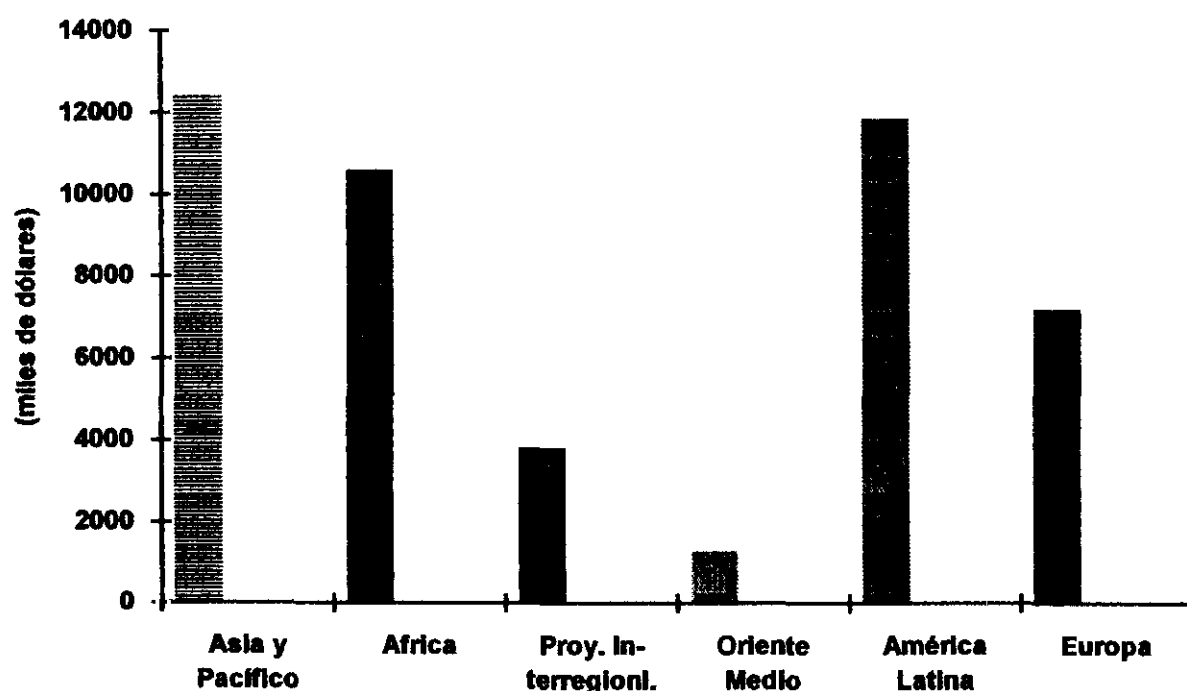
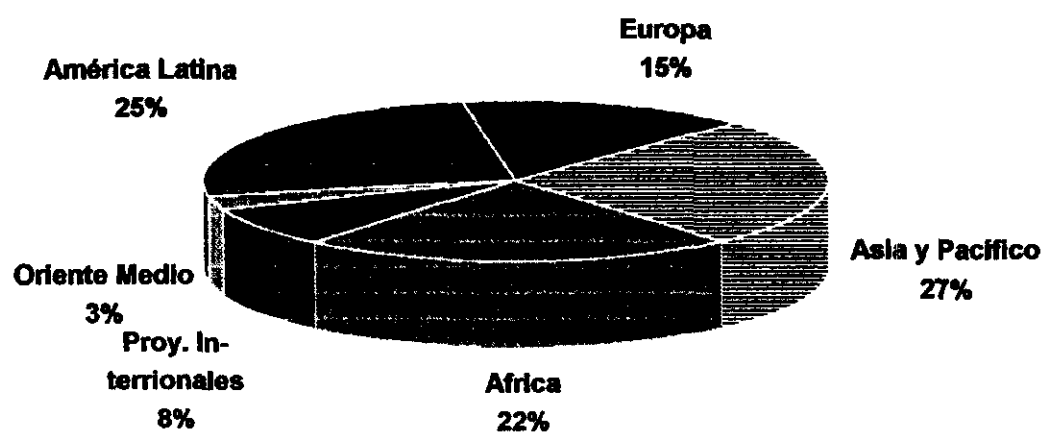
DISTRIBUCION DE LOS DESEMBOLSOS DE COOPERACION TECNICA POR FUENTES DE ASISTENCIA Y REGIONES: 1992 (II)



Fuente: Elaboración propia en base al *Informe del OIEA sobre Cooperación Técnica del Organismo* y el *Informe Anual para 1992*.

ANEXO V

DISTRIBUCION DE LOS DESEMBOLSOS DE COOPERACION TECNICA POR FUENTES DE ASISTENCIA Y REGIONES: TOTAL PARA 1992 (y III)



Fuente: Elaboración propia en base al *Informe del OIEA sobre Cooperación Técnica del Organismo* y el *Informe Anual para 1992*.

ANEXO VI

NUMERO DE INSTALACIONES NUCLEARES SOMETIDAS A SALVAGUARDIAS O QUE CONTENIAN MATERIAL SALVAGUARDADO, A 31 DE DICIEMBRE DE 1992 (CIFRAS)

<u>CATEGORIA DE INSTALACION</u>	<u>NUMERO DE INSTALACIONES</u>							
	INFCIRC/		INFCIRC/		ESTADOS			
	153*		66/Rev.2**		PAN		TOTAL	
Reactores de Potencia	151	182	13	17	2	2	166	201
Reactores de investigación y conjuntos críticos	134	145	22	22	2	2	158	169
Plantas de transformación	6	7	3	3	0	0	9	10
Plantas de fabricación de combustible	33	34	9	9	1	1	43	44
Plantas de reelaboración	5	5	1	1	0	0	6	6
Plantas de enriquecimiento	5	5	1	1	1	1	58	61
Instalaciones de almacenamiento separado	35	36	6	6	5	5	46	47
Otras instalaciones	54	57	4	4	0	0	58	61
TOTALES PARCIALES	423	471	59	639	11	11	493	545
Otros lugares	290	468	28	32	0	0	318	500
Instalaciones no nucleares	0	0	3	3	0	0	3	3
TOTALES	713	939	90	98	11	11	814	1048

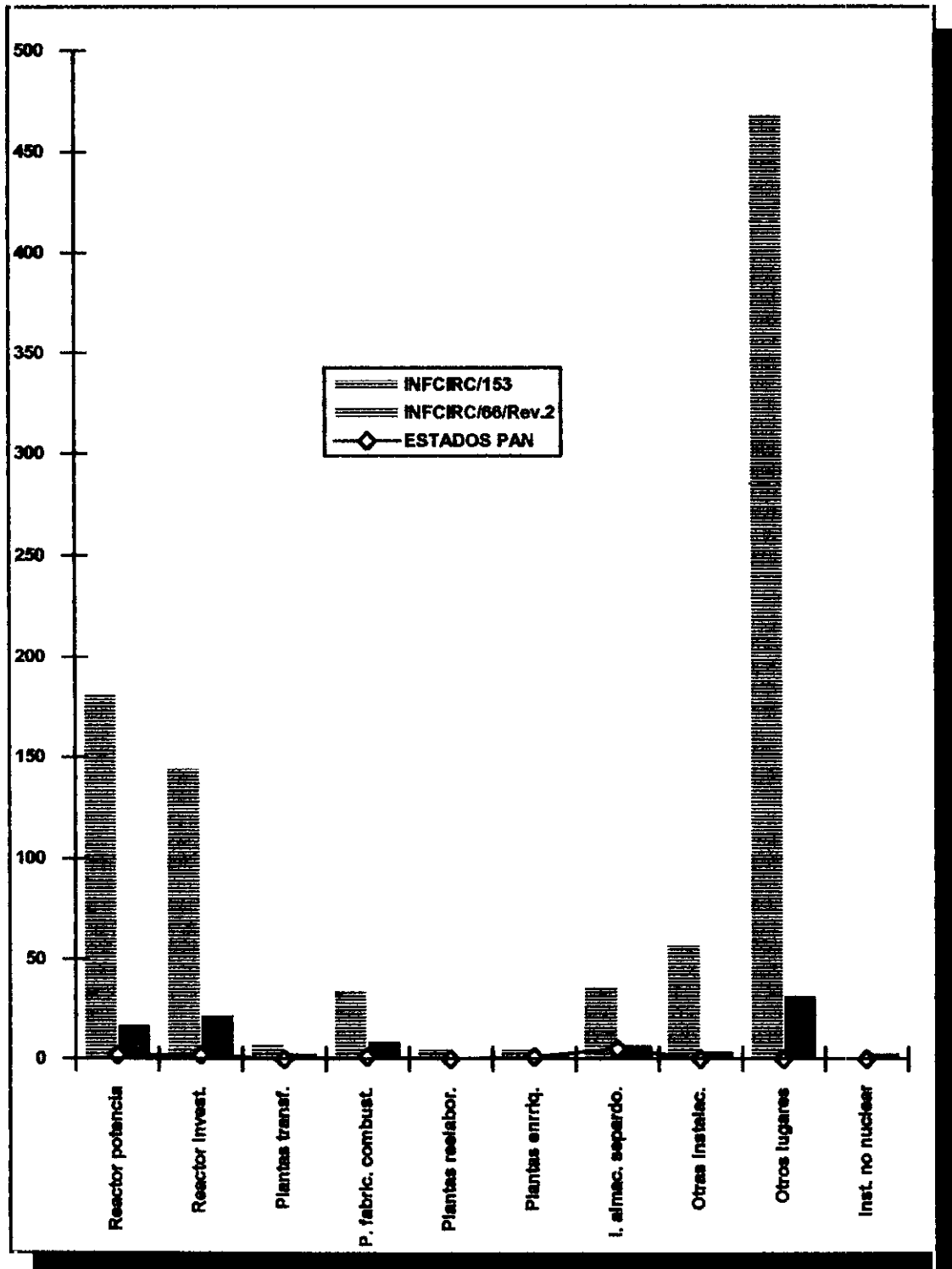
* Las cifras comprenden los acuerdos de salvaguardias concertados conforme al TNP y/o al Tratado de Tlatelolco; se excluyen los lugares ubicados en Iraq por tener una consideración especial y estar sujetos a la aplicación de un tipo especial de salvaguardias.

** Excluidas las instalaciones de los estados poseedores de armas nucleares; incluidas las instalaciones de Taiwán (China).

Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en el *Informe Anual para 1992 del Organismo Internacional de la Energía Atómica, OIEA, Viena*.

ANEXO VII

NUMERO DE INSTALACIONES NUCLEARES SOMETIDAS A SALVAGUARDIAS O QUE CONTENIAN MATERIAL SALVAGUARDADO, A 31 DE DICIEMBRE DE 1992 (Gráfico)



CAPITULO CUARTO

EL EURATOM Y LAS SALVAGUARDIAS NUCLEARES

EN EUROPA

4.1 INTRODUCCION

El EURATOM (o Comunidad Europea de la Energía Atómica, CEEA) constituye el pilar nuclear de la Unión Europea (UE), igual que lo fue de la Comunidad Económica Europea desde su creación por uno de los Tratados de Roma en marzo de 1957. Es por ello por lo que se conoce a tratado constitutivo con el nombre de "Tratado del EURATOM", para evitar confusiones con el otro Tratado de Roma que creó la Comunidad Económica Europea (CEE) en el mismo año.

El Tratado del EURATOM y el de Tlatelolco son los dos únicos tratados nucleares de ámbito regional más antiguos que el elemento principal del régimen de no-proliferación nuclear, el TNP. Esto significa que la mayoría de los Estados europeos, miembros también de la UE y del TNP, se han encontrado con dos sistemas de salvaguardias nucleares que se aplican en su propio territorio, el Acuerdo entre el OIEA y los estados miembros del EURATOM (INFCIRC/193) y el sistema de salvaguardias creado a través del documento INFCIRC/153, para Estados miembros del TNP. Ambos documentos, si bien pueden considerarse muy similares, contienen importantes diferencias en cuestiones relativas a la aplicación de las salvaguardias nucleares.

El objetivo principal del EURATOM no estaba sin embargo centrado en evitar la proliferación de armas nucleares en el territorio de sus Estados miembros sino muy al contrario, se creó para garantizar que "los minerales, materiales básicos

y materiales fisiónables especiales no se destinarían a usos distintos de los declarados por los usuarios"¹. En la práctica, otro artículo del Tratado del EURATOM establece la obligación que este tiene de "verificar la no diversión de estos materiales en los Estados no-nucleares de la Comunidad"².

El EURATOM tenía como misión principal, según establece el artículo I de su Tratado constitutivo, "contribuir, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias para la creación y crecimientos rápidos de industrias nucleares, a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros y al desarrollo de los intercambios con los demás países". Esto se consiguió de varias formas que serán analizadas en este capítulo, entre las que cabe destacar el "garantizar, mediante controles adecuados, que los materiales nucleares no serán utilizados para fines distintos de aquéllos a los que estén destinados"³. El EURATOM, visto de este modo, no tiene como única misión velar por la aplicación de las salvaguardias nucleares a sus Estados miembros ya que ha funcionado, o por lo menos lo ha intentado, como un organismo de coordinación de las políticas nucleares de los Estados de la UE desde su creación en 1957. Ello no ha sido una tarea fácil debido al elevado número de suspicacias despertadas en torno a él; primero por el propio OIEA, que veía en el EURATOM un organismo competidor en el campo de la aplicación de las salvaguardias y que permitía a países como Francia permanecer al margen de cualquier control internacional mientras que se compensaba a Alemania -

verdadera preocupación soviética- fomentando acuerdos de cooperación con su industria nuclear civil; en segundo lugar por la posición adoptada por EE.UU., que rechazó como ya vimos durante la negociación del TNP la idea que las salvaguardias del EURATOM fuesen equivalentes a las del OIEA en los Estados europeos, y por último, por la posición de la URSS que veía en el EURATOM un sistema de auto-control creado por un grupo de estados hostiles al Pacto de Varsovia.

La inclusión de un capítulo dedicado al EURATOM y muy especialmente a su sistema de salvaguardias, en esta tesis doctoral se debe en primer lugar a razones que podríamos denominar de "justicia histórica". Creemos que hay que sacar del olvido a una Organización que ha sido injustamente olvidada por los historiadores de la Unión Europea y por los tratadistas del derecho comunitario. "La idea Europea", hablando en términos globales y no refiriéndonos en concreto a la excelente obra del profesor Henry Brugmans, no ha sabido valorar en su justa medida lo que aportó la creación del EURATOM al ideal de cooperación entre los Estados europeos, y más tarde entre estos y el OIEA. Ni siquiera se ha valorado su contribución positiva en el campo de la creación de confianza entre los Estados de Europa Occidental a través del establecimiento de un sistema de salvaguardias que garantizase el control de los materiales nucleares en el territorio de los Estados de la UE. Se ha hablado mucho más de la aportación de la CECA a la UE que la del EURATOM, algo que desde nuestro punto de vista, por motivos de desconocimiento de esta organización se ha dejado para mejor

ocasión. Hemos llegado incluso a constatar que la mayoría de los "Masters" y cursos de especialización en derecho comunitario, así como los programas de las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas -especialidad Ciencia de la Administración y Relaciones Internacionales- de las universidades españolas no llegan ni siquiera a dedicar un sólo epígrafe de un capítulo de dichos programas al estudio del EURATOM.

En segundo lugar, hay que considerar desde el primer momento que el sistema de salvaguardias del EURATOM forma parte, como lo pueda formar el TNP o el sistema de salvaguardias del OIEA, del régimen de no-proliferación nuclear tal y como lo definimos en nuestra introducción y por lo tanto, si no dedicásemos unas páginas a esta cuestión el marco conceptual aquí abordado quedaría incompleto.

No podemos tampoco hacer un análisis desde el punto de vista del derecho comunitario comparado de lo que ha sido y es hoy en día el EURATOM, por lo que nos hemos visto obligados a prescindir de ciertos enfoques globales y delimitar el campo de estudio a la cuestión de las salvaguardias. Como ya venimos haciendo desde el principio de esta tesis doctoral creemos que un breve análisis de la evolución histórica del EURATOM es básico y ayudará a entender mejor las características de este organismo. Ello incluye también unas breves consideraciones acerca de las posiciones de los diferentes estados con respecto al concepto de las salvaguardias en Europa. Creemos que es básico para ello establecer dos períodos de tiempo, antes y después de la

entrada en vigor del TNP. Nos referiremos al funcionamiento de las salvaguardias y a los principales cambios a los que estas han tenido que hacer frente en los últimos años, incluido la firma por parte de Francia del TNP en 1992, el único Estado nuclear de la Unión Europea que no era Parte en el Tratado. Haremos también un análisis, similar al del capítulo anterior, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, del documento de salvaguardias entre el EURATOM y el OIEA (denominado INFCIRC/193) y del Reglamento Comunitario 3227/76, así como de otros documentos de salvaguardias negociados al amparo del acuerdo EURATOM/OIEA, como el acuerdo con Japón. Por último, analizaremos la cuestión acerca de la especial relación entre el OIEA y el EURATOM viendo como ha ido evolucionando desde una posición del recelo entre ambas organizaciones, a la cooperación y por último a la asociación en los años noventa.

Esperamos que todas estas consideraciones que vamos a realizar en este capítulo sirvan para hacer reflexionar sobre la importancia que tiene el EURATOM dentro del régimen de no-proliferación nuclear y su papel como foro europeo de cooperación.

4.2 EL EURATOM Y LA IDEA DE LA COMUNIDAD EUROPEA

El levantamiento del secreto nuclear por parte de EE.UU. a mediados de los años cincuenta provocó en Europa de 1955 a 1958, dos intentos de colaboración multilateral de diferente naturaleza: el EURATOM entre los seis Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la Agencia Europea de la Energía Nuclear (ENEA), entre los diecisiete Miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECD). La primera iniciativa era más ambiciosa pero también de carácter más político. La segunda, surgida de una organización de la que algunos analistas consideran que la regla de la unanimidad era de rigor, estaba sostenida por Gran Bretaña, tras su retirada como Estado observador en las negociaciones a finales de 1955⁴.

La OECD contemplaba la creación de empresas nucleares comunes abiertas facultativamente a todos sus Estados miembros. Tras dos años de fuertes disputas y recelos para la creación de una u otra agencia, el 20 de diciembre de 1957 el Consejo de la OECD acordaba la creación de la ENEA. Esta decisión, que no entró en vigor hasta el 1 de febrero de 1958 otorgaba a la ENEA el status de departamento especializado de la OECD en materia de energía nuclear y por lo tanto, desde su nacimiento le negaba su propia personalidad jurídica, a diferencia del EURATOM⁵.

Las tareas futuras de la Agencia Europea de la Energía Atómica, más técnicas que políticas, van a concretarse en

1957 en la creación de tres empresas comunes, dos de ellas dedicadas a reactores nucleares: el reactor de Halden (Noruega) -reactor de agua pesada en ebullición y uranio natural-, fundado en 1958 por 11 Estados europeos a los que se adhirió más tarde Japón; el reactor Dragón -reactor de alta temperatura refrigerado por gas- en Winfrith (Reino Unido), cuyo funcionamiento se detendrá definitivamente en 1976, y por último, una empresa nuclear común llamada EUROCHEMIC creada por trece estados a través de un convenio de 1957 con el objetivo de estudiar la reelaboración del combustible nuclear irradiado⁶.

Por lo que se refiere al EURATOM, los años 1955 a 1957 fueron decisivos para esta organización ya que en ese período fueron adoptadas gran parte de las decisiones relativas al futuro de los programas nucleares de los Estados de Europa Occidental y las competencias que asumiría este nuevo organismo. Entre estas decisiones, la más importante fue el acuerdo para la aplicación a las florecientes industrias nucleares europeas de un sistema de salvaguardias propio del EURATOM. A lo largo de los primeros años de la Comunidad el concepto "proliferación nuclear", aun no acuñado formalmente, era mucho más amplio de lo que entendemos por este en la actualidad: la CECA había conseguido establecer parcialmente un tenue control sobre la industria bélica alemana, pero no así sobre su industria nuclear. De este modo, el EURATOM se marcó como principal objetivo, en contra de lo que muchos autores han señalado, el control de la industria y muy especialmente de los reactores nucleares

alemanes. El Canciller Adenauer había sido más que "invitado", obligado a renunciar a las armas nucleares en los Protocolos del Tratado de Bruselas de 1954. A pesar de todo, varios estados, especialmente la URSS y EE.UU., creían en la necesidad de aplicar a la industria nuclear alemana controles más estrictos que aquéllos que se venían aplicando por parte de la Agencia Europea para el Control de Armamentos.

Por otra parte, la energía nuclear, una vez superado el aislamiento a la que fue condenada durante la década de los cuarenta y principios de los cincuenta, era vista como el campo ideal para iniciar una estrecha cooperación en el seno de una industria verdaderamente común⁷. Además, tras el fracasado intento de creación de una Comunidad Europea de la Defensa (CED), sobre todo por la negativa de muchos Estados europeos, especialmente de Francia, a confiar armas a Alemania⁸, los partidarios de la idea de la "integración europea", popularmente conocidos como "Europeístas", consideraron también que la creación de una Organización Europea de la Energía Atómica (más tarde EURATOM) sería el vehículo más adecuado para avanzar en el difícil terreno de la integración europea.

Fueron los Estados del BENELUX los que propusieron en primer lugar con motivo de las discusiones acerca de la creación de la CECA lo que se llamará el Memorándum del BENELUX, en el cual se hacía una llamada especial al resto de los Estados europeos para que estos cooperasen de una forma más estrecha en la idea de creación de una verdadera Unidad Europea. Para ello se proponían medidas para promover la

integración en determinadas áreas, especialmente en el de la energía nuclear⁹. Antes de la Conferencia definitiva de Messina, celebrada entre los días 1 y 2 de junio de 1955 y en la que se iba a discutir en profundidad las propuestas contenidas en el Memorándum del BENELUX, la idea del establecimiento de una cooperación nuclear interestatal ya había sido discutida entre Francia y Alemania a través del Acuerdo Nuclear franco-alemán de 30 de abril de 1955. Aunque el Acuerdo de Cooperación no contemplaba en principio la dimensión militar de la energía nuclear, no sabemos muy bien si su firma prematura estuvo influenciada por el ingreso de Alemania como Miembro de pleno derecho en la OTAN, sólo un mes más tarde. Por su parte, Francia que estaba ansiosa de llegar a igualar a los ingleses en el dominio del átomo y tenía, según señala Bertrand Goldschmidt, un presupuesto nuclear para 1955 cuatro veces superior al total de los presupuestos nucleares del resto de los cinco Estados comunitarios¹⁰, con lo que la firma del acuerdo con Alemania proporcionaría a Francia nuevos conocimientos que aplicaría años más tarde a su programa nuclear.

Otra de las realidades que se podían constatar con la firma de estos acuerdos era el creciente interés de los europeos por la energía nuclear como fuente de energía que podía remplazar al carbón y al acero. El propio Jean Monet sugirió que las atribuciones de la CECA fuesen ampliadas a fuentes de energía alternativas, distintas del carbón. Por todo ello parecía además llegado el momento de confiar la

responsabilidad de toda la planificación energética de los Estados comunitarios a una sola Alta Autoridad Europea¹¹.

En la Conferencia de Messina, pero sobre todo en la de Bruselas celebrada un mes más tarde, se planteó la cuestión acerca del futuro de la energía nuclear en los Estados europeos. Como resultado más directo de la Conferencia de Bruselas, le fue encargado al político belga Paul-Henri Spaak, presidente de la Comisión que llevará su nombre, la elaboración de un documento que también contemplaba, entre otras cosas, el estudio de las posibilidades de desarrollo de las fuentes de energía convencionales y nucleares en territorio europeo a largo plazo. Sin embargo, hay que decir que hasta que Gran Bretaña no se retiró formalmente de este Comité, no se pudieron producir avances significativos en el terreno de la integración política, algo que afectaba también a la cuestión de la creación del EURATOM¹².

En enero de 1956, los ministros de Asuntos Exteriores de los "Seis" Estados emitieron un comunicado en el que señalaban algunas de las cuestiones que aun quedaban pendientes por discutir, entre las que se encontraban

"decidir si los Estados Miembros del EURATOM deben o no hacer uso de la energía nuclear con propósitos militares, la cuestión de la propiedad de los materiales fisionables, la relación entre los Tratados del EURATOM y los del Mercado Común y en especial, como lograr vincular formalmente los planes para la negociación de ambos..."¹³

El Informe Spaak dedicaba una considerable atención a la cuestión de la energía nuclear y es por ello por lo que

muchos autores consideran al mismo el verdadero precursor y antecedente inmediato del Tratado constitutivo del EURATOM¹⁴. Uno de sus puntos más importantes, el del control soberano por parte de cada Estado de sus industrias nucleares, será incorporado más tarde al texto del Tratado del EURATOM. Sin embargo el Informe Spaak no tomó ninguna decisión sobre cuestiones tan problemáticas como restringir el uso militar de la energía nuclear en los Estados europeos, algo que desde nuestro punto de vista no se quiso abordar de forma intencionada para evitar la retirada francesa del proyecto de creación del EURATOM.

Los ministros de Asuntos Exteriores se reunieron los días 29 y 30 de mayo de 1956 en Venecia con el objetivo de discutir el Informe Spaak, en la mayoría de sus aspectos, más técnico que político. De esta reunión saldrán los borradores de los Tratados de creación de las dos nuevas Comunidades, la CEE y el EURATOM. Por lo que se refiere a la CEEA quedarían aún dos años de duras negociaciones y enfrentamientos entre los futuros Estados miembros acerca de la naturaleza y autoridad que debía de tener el EURATOM.

Gran Bretaña, que como ya señalamos se había retirado por voluntad propia del Comité Spaak, trató por todos los medios de imponer su criterio en materia nuclear a través de la OECD que a comienzos de 1956 había redactado un informe alternativo sobre la energía nuclear que no coincidía precisamente con las conclusiones del primer Comité. La otra cuestión clave, como señala Bertrand Goldschmidt, era la de

determinar los poderes supranacionales que debían de otorgarse a la futura organización:¹⁵

" Hasta entonces, Guillaumat, administrador general de la CEA, había compartido conmigo el escepticismo referente a la posibilidad de organizar el nuevo organismo del cual deformábamos irrespetuosamente el nombre, llamándolo "El Ratón". Fue así cuando, de la noche a la mañana, quedó a cargo de llevarlo a la fuente bautismal en Bruselas. Se entregó a ello completamente durante la segunda mitad del año 1956, habiendo presidido largas y laboriosas discusiones, principalmente sobre la extensión de los poderes supranacionales que debían de darse a la futura organización".

El 20 de septiembre de 1956 en el encuentro del "Comité de Acción por los Estados Unidos de Europa", presidido por Jean Monet tras abandonar éste la presidencia de la CECA, fue propuesto la creación de un grupo encargado de estudiar las posibilidades de integración europea. A este grupo, compuesto por tres personalidades europeas, el francés Louis Armand, el alemán Franz Etzel, miembro de la Alta Autoridad de la CECA y, el italiano Francesco Giordani, presidente del Comité de la Energía Nuclear Italiana, se le conocerá como el "Grupo de los Tres Hombres Sabios". Una de las primeras tareas de este Grupo será la visita a EE.UU., invitados por el secretario de Estado Norteamericano John Foster Dulles y el Presidente de la Comisión de la Energía Atómica de EE.UU. (USAEC), el Almirante Strauss, para discutir el futuro de la energía nuclear y el papel que debía de jugar el EURATOM. También se encargará de la elaboración de un informe sobre las cantidades de energía nuclear que podían producirse en los próximos años en los seis Estados de la Comunidad y sobre

las fuentes más apropiadas a utilizar. Casi la totalidad de los especialistas sobre el EURATOM coinciden en afirmar que el apoyo que dio desde el primer momento EE.UU. a este Grupo fue esencial para sacar adelante la idea de creación de una autoridad atómica supranacional como más tarde será el EURATOM; de no haber sido así, esta hubiese tenido pocas posibilidades de éxito¹⁶.

En mayo de 1957 las conclusiones de los "Tres hombres sabios" fueron publicadas en un Informe muy entusiasta titulado "Un objetivo para EURATOM". Este tuvo un gran impacto en los gobiernos de los Estados comunitarios contribuyendo a facilitar la aprobación del Tratado del EURATOM por los seis Parlamentos europeos¹⁷. El papel del EURATOM en la producción de electricidad de origen nuclear era fuertemente enfatizado en este Informe y señalaba además que la energía nuclear tendría un papel muy importante en el desarrollo económico y político de la Comunidad Europea. Los "Tres hombres sabios" proponían también la instalación de 15.000 MWe de origen nuclear para el año 1967, es decir, alrededor de una cuarta parte de la capacidad eléctrica de los seis Estados prevista para esa fecha¹⁸.

Tras la presentación de este Informe tres cuestiones siguieron dominando la agenda de las discusiones políticas en torno a la creación del EURATOM: la primera se centró en discutir la necesidad de construcción de una planta de separación isotópica del EURATOM justificada por las reticencias francesas a que EE.UU. siguiese ostentando el monopolio mundial en el enriquecimiento del uranio; la

segunda acerca de si EURATOM debía permitir o prohibir las aplicaciones militares de la energía nuclear y, por último, si EURATOM debía de ostentar el monopolio de los suministros nucleares en los seis Estados europeos y si debía de convertirse en la voz autorizada de estos estados en materia nuclear¹⁹. Todas estas cuestiones derivaron en otro debate de muy distinta naturaleza: el rango político-militar que las dos superpotencias otorgaban al EURATOM y que motivó que éste se convirtiese desde su nacimiento, en contra de su propia voluntad, en un foro de confrontación política y técnica más que de cooperación.

Los Tratados que establecían la creación de la CEE y la CEEA fueron firmados en Roma el 25 de marzo de 1957 por los Jefes de Gobierno de los seis Estados comunitarios. El siguiente paso sería el de la ratificación de esos Tratados por los respectivos Gobiernos una vez que hubieran prestado su consentimiento las Cámaras Legislativas. El hecho que Francia no ratificase años antes el texto para la creación de una Comunidad Europea de la Defensa hizo que otros Estados europeos no estuviesen dispuestos ahora a ratificar los nuevos tratados hasta que Francia no lo hiciese en primer lugar²⁰. El debate para la ratificación de estos tratados en Francia tuvo lugar en el mes de julio de 1957, no sin ciertas tensiones, como señala Miriam Camps²¹. Tras la ratificación francesa de ambos tratados el proceso de ratificación por parte del resto de los Estados comunitarios fue muy rápido, de hecho, Alemania ya había ratificado los dos tratados antes que Francia pero poniendo como condición

para su entrada en vigor la ratificación francesa²². Los dos Tratados entraron por consiguiente en vigor el 1 de enero de 1958, proceso que Bertrand Goldschmidt describe metafóricamente del siguiente modo:²³

"Con la entrada en vigor del tratado del EURATOM en enero de 1958, y un mes más tarde de la Agencia Nuclear de la OECD, concluyó el período de noviazgo europeo. Sobre todo, había alcanzado, no sin dificultades por otra parte, la creación de EURATOM, matrimonio de razón entre seis socios bastante mal combinados, por lo cual la vida conyugal iba a tener dificultades desde un principio. Pero uno de los fines de ese matrimonio había sido alcanzado: en esta feliz época cumplida, en la que el átomo civil era prestigioso e indiscutido, había más bien servido de propaganda publicitaria a una operación que, por otra parte, se había vuelto más importante, la del Mercado Común".

Efectivamente, los partidarios de la integración europea, una vez creadas las dos nuevas Comunidades, ya no consideraban al EURATOM como el mejor vehículo para llegar a esa integración política sino que este había sido sustituido por la idea de creación de la CEE.

4.2.1 Las posiciones de los estados con respecto al EURATOM

La creación del EURATOM motivó desde principios de los años cincuenta recelos entre los "Seis" y a su vez entre estos y EE.UU. Este último Estado no estaba dispuesto a que los "Europeos" creasen una autoridad supranacional que pudiese marginar los intereses de la industria nuclear norteamericana. Francia por su parte, como ya señalamos, estaba haciendo un importante esfuerzo inversor para ponerse

a la altura de Gran Bretaña, Estado que le llevaba tres años de adelanto en materia nuclear. A Gran Bretaña tampoco parecía gustarle la idea que una Autoridad Supranacional pudiese llegar a fiscalizar sus actividades nucleares. Por último, Alemania pretendía que se la compensase en el terreno de la industria nuclear civil por haber tenido que renunciar al arma nuclear, algo que no parecía de nuevo gustar demasiado al resto de sus "socios europeos". La armonización de todas estas posturas para lograr un acuerdo en torno a la creación del EURATOM duró varios años teniendo que superar negociaciones en el terreno diplomático y discusiones suscitadas en los Parlamentos nacionales.

4.2.1.1 Estados Unidos y el "Memorándum Norteamericano"

El EURATOM era considerado por EE.UU. como un organismo que podía ser de gran utilidad para que se cumpliesen dos de los objetivos más importantes de su política exterior: el primero, la no-proliferación nuclear en territorio europeo y el segundo, la integración política europea.

El objetivo europeo de no proliferación nuclear coincidía plenamente con los intereses de EE.UU., que veía de este modo perpetuado el monopolio anglo-norteamericano para la fabricación y posesión de armamento nuclear²⁴. Sin embargo, como pone de manifiesto Harold Nieburg, entre los temores de EE.UU. también se encontraba la posibilidad que los Aliados de la OTAN pudiesen con el tiempo adquirir independencia en la fabricación de armamento nuclear y con ello, hacerse

también con el control estratégico, igual al de EE.UU., en el seno de la Alianza²⁵. La cuestión de la relación entre el EURATOM y la OTAN fue el tema principal de la Conferencia celebrada en la Universidad de Princeton en mayo de 1956, que estuvo presidida por Klaus Knorr. La solución a este dilema fue el compromiso de EE.UU. de ayudar a los europeos en sus industrias nucleares civiles, algo que se veía como mal menor y en definitiva, reforzaba la dependencia Europa-EE.UU, según ponen de manifiesto algunos autores²⁶. Cuanto más se apoyase al EURATOM, más se reforzaría esa relación de dependencia con EE.UU.

Ese mismo mes y sólo unos días antes de la Conferencia de Venecia, EE.UU. hizo llegar a los gobiernos de los Seis Estados miembros un Memorándum en el que se trataba con cierta prudencia el asunto del armamento nuclear en Europa. También se señalaban aspectos importantes acerca de lo que EE.UU. esperaba del EURATOM:²⁷

"Ciertos Estados europeos no tienen aparentemente una clara visión de los métodos y de la política norteamericana con respecto al EURATOM. Aunque pensando que los Estados Unidos deben quedar en último plano, este documento tiene por fin disipar todo malentendido antes de la conferencia de Venecia, subrayando de nuevo los principios siguientes de la política norteamericana...

La reunión de Venecia no tratará sin duda importantes cuestiones de fondo sobre la propiedad de los combustibles nucleares y la posibilidad para uno de los Estados miembros de obtener accesos a esos materiales nucleares por compras fuera del EURATOM. El Gobierno de los Estados Unidos está inquieto por las implicaciones de un eventual compromiso sobre esos puntos.

En efecto, si EURATOM quiere estar a la altura de su tarea de responsabilidad común, y no simplemente ser un mecanismo de coordinación con alguna responsabilidad en asuntos de control, los

Estados Unidos piensan que debe de tener plena autoridad sobre los combustibles nucleares, de tal modo como si EURATOM fuera dueño del combustible, aunque no tuviera sobre él un derecho de propiedad real.

Todo compromiso en el estatuto del EURATOM por el cual uno de los estados socios podría, bajo ciertas condiciones, obtener materiales nucleares por medio de acuerdos especiales fuera de otra vía diferente al EURATOM, sería visto por EE.UU. como un ataque en contra del corazón mismo del concepto del EURATOM como la Comunidad atómica de los seis estados".

EE.UU. consiguió finalmente, en contra del deseo francés, que se incluyese en el Tratado del EURATOM la prohibición para sus socios europeos de mantener acuerdos bilaterales de provisión, que en definitiva perjudicaba al monopolio nuclear norteamericano.

4.2.1.2 La URSS

La posición soviética respecto al EURATOM quedaba suficientemente plasmada en un Comunicado del Ministerio de Asuntos Militares fechado el 16 de marzo de 1957²⁸. Este contenía dos elementos esenciales: el primero, atacaba las intenciones europeas de creación de las dos Comunidades por considerar que estas iban en contra de los intereses de la URSS; en segundo lugar, se proponía un plan alternativo de creación de estas comunidades bajo iniciativa soviética. En el campo nuclear se proponía para ello la adopción de seis medidas, entre las que estaban la creación de institutos de investigación nuclear o el establecimiento de una estrecha cooperación nuclear con los Estados de Europa Occidental de cara a la construcción de nuevas instalaciones nucleares con

propósitos industriales, técnicos y científicos. En el mismo Comunicado se mencionaba que la creación de las dos nuevas Comunidades no era más que la plasmación de las "ambiciones altamente agresivas de ciertos círculos occidentales" y que "venían a complicar el restablecimiento de la unidad nacional del pueblo alemán, poniendo nuevos obstáculos para la paz y la seguridad en Europa"²⁹.

Detrás de toda esta argumentación se encontraba en realidad el miedo soviético a que Alemania pudiese, a través del EURATOM, dotarse de armamento nuclear y amenazar así directamente a la URSS. Para los soviéticos, en definitiva, el debate en torno a la creación del EURATOM no suponía otra cosa que el debate mismo sobre el futuro de las fuerzas nucleares europeas, algo que en un principio no estaban dispuestos a apoyar.

4.2.1.3 Francia

Durante las discusiones en torno a la creación del EURATOM Francia estaba ante todo interesada porque no se la aplicasen cláusulas especiales que la obligasen a renunciar a construir su propio arsenal nuclear y que se la permitiese ante todo hacer un uso militar de la energía nuclear. Otra de las aspiraciones francesas, a la que no estaba dispuesta a renunciar, era la posesión de una fuerte industria nuclear civil. Francia quería evitar ante todo que las salvaguardias del EURATOM se aplicasen a su industria nuclear militar. Los

esfuerzos franceses se vieron finalmente compensados en 1960 con la explosión de una bomba nuclear³⁰.

El debate sobre el EURATOM en Francia se inició en julio de 1956 en el seno de su Asamblea Nacional. La cuestión principal en este debate era determinar si los Miembros del EURATOM tendrían facultades para prohibir una posible opción nuclear-militar francesa. Guy Mollet, Primer Ministro francés y Presidente de la CEA, defendió durante las sesiones celebradas en la Asamblea Nacional la libertad francesa en el terreno militar, algo que provocó una fuerte oposición por parte de los Golistas, Radicales, Independientes y miembros del Partido Católico³¹. Durante este debate fueron llamados a hablar en la tribuna de la Asamblea dos personalidades extra-parlamentarias: Francis Perrin, Alto Comisariado de la Energía Atómica y Louis Armand, que había presidido el comienzo de las negociaciones sobre el EURATOM y del cual sería su primer presidente. Las conclusiones finales llevaron a afirmar a Mollet que Francia no se retiraría de los esfuerzos europeos de creación del EURATOM siempre y cuando existiesen garantías suficientes de que París podía ejercitar su derecho a la opción nuclear y que "en cualquier caso no se produciría antes del 1º de enero de 1961"³². La votación final para la participación francesa en el EURATOM arrojó un balance de 332 votos a favor y 181 en contra³³. En el documento final existía un compromiso francés para consultar a los Estados miembros del EURATOM antes de que París pudiese construir su propia bomba nuclear, algo que no se cumplió ya que el 30 de noviembre de 1956 Mollet firmaba un acuerdo con

la CEA para iniciar los preparativos que permitiesen a Francia poder realizar su primera explosión nuclear³⁴. Según este documento, Francia incumplió doblemente su compromiso: con el EURATOM y con la propia Asamblea Nacional al adelantarse casi un año con relación al tiempo inicialmente prometido para la realización de su primera prueba nuclear.

4.2.1.4 Alemania Occidental

La URSS no era el único Estado que estaba preocupado por las ambiciones nucleares alemanas ya que, indirectamente también lo estaban EE.UU., Gran Bretaña y Canadá. Estos últimos habían previsto una serie de cláusulas y disposiciones destinadas a evitar el rearme alemán tras el fin de la II Segunda Guerra Mundial y con vistas a integrar a Alemania dentro de la estructura militar de la OTAN. Alemania, conocedora de esta situación, comenzó lentamente para no levantar suspicacias en los Estados europeos, a interesarse por las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear. Este interés queda también puesto de manifiesto por el hecho que en 1955, en la Conferencia acerca de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear, la delegación alemana se compusiese por cinco representantes, cuatro de ellos del Ministerio de Asuntos Exteriores³⁵.

Durante un período en que las aplicaciones militares de la energía nuclear eran más viables que las industriales, Alemania trató no obstante de huir de estar relacionada con las industrias nucleares militares de los estados de la OTAN,

por miedo a que dicha implicación pudiese ocasionar algún escándalo que perjudicase sus posteriores investigaciones en el terreno pacífico.

La poderosa industria privada alemana era también contraria a que un organismo internacional de carácter supranacional controlase la producción de electricidad por medio de reactores nucleares, pero era la única salida que le quedaba al Estado si quería que EE.UU., y en parte también Francia, colaborasen con Alemania en la construcción de reactores y pudiese además adquirir licencias de explotación a la industria nuclear norteamericana³⁶.

Por su parte, el acuerdo de cooperación nuclear que Francia había firmado con Alemania en 1955 permitía a París poder construir reactores nucleares con propósitos pacíficos. Con ello, Francia se aseguraba también que estos reactores no se desviarían de su uso civil original al militar, una de las garantías incluidas en el Tratado EURATOM. Alemania, conseguía por su parte dos concesiones adicionales a cambio de su compromiso de no construir armas nucleares: poder participar en lo que se llamó la "Opción Nuclear Europea", a través de la firma de acuerdos similares al suscrito con Francia y, poder compartir parte de la responsabilidad y poder de co-decisión (en contra del deseo de la URSS) para la utilización de las armas nucleares en el seno de la OTAN.

4.2.1.5 Otros estados

La falta de criterios comunes respecto a lo que debía de ser el EURATOM y sobre cuáles debían de ser sus funciones estaba en gran medida motivada por los intereses nacionales de cada uno de los Estados miembros. En especial, Gran Bretaña sabía que si participaba en el EURATOM también debía de compartir sus conocimientos técnicos, pero sobre todo, sus recursos nucleares con el resto de los Estados europeos lo que la conduciría inevitablemente a perder su monopolio nuclear en territorio europeo. Por este motivo la política inglesa con respecto a lo que se llamó la "cuestión nuclear" se centró más que en intentar obtener ventajas comerciales haciendo "pagar" por sus conocimientos técnicos antes que integrarse en un organismo nuclear supranacional.

Italia tenía sólo un embrión de industria nuclear y estaba a la espera de poder comprar reactores a EE.UU. o Gran Bretaña, mientras que los Países Bajos, a pesar de su larga asociación con Noruega, no habían conseguido aun elaborar un verdadero programa nacional en torno a la cuestión del uso civil de la energía nuclear.

Por último, Bélgica estaba unida a Gran Bretaña y a EE.UU. por compromisos especiales que limitaban la libertad de utilización del uranio procedente de sus minas del Congo. A cambio de su participación en el EURATOM, Bruselas conseguía un trato comercial más favorable para sus industrias nucleares³⁷. No obstante, a partir de 1955 los belgas, aprovechando la renovación del contrato de venta del

uranio, habían planteado algunos problemas a EE.UU., al exigirle que, a cambio del uranio del Congo, Bélgica tuviese acceso a los secretos nucleares de EE.UU. Bélgica no podría transmitir esa información a ningún otro Estado del EURATOM, aunque finalmente aquélla fue muy similar a la que EE.UU. ofreció a todos los compradores de centrales nucleares norteamericanas³⁸.

Pero lo que provocó la primera crisis del EURATOM, incluso antes de su creación, fue la llamada "guerra del uranio". EE.UU. compraba el uranio a Bélgica un tercio más barato en relación al precio que Bélgica había fijado para Francia el mismo día de producirse la apertura de las negociaciones sobre el Tratado del EURATOM (17 dólares la libra)³⁹. Ello provocó que la negociación del Tratado, que preveía la puesta en común de recursos nucleares entre todos los Estados miembros (razón por la cual Gran Bretaña se abstuvo de participar en el EURATOM) no comenzase precisamente con un clima distendido. El hecho que la energía eléctrica no estuviese, al igual que en Alemania, nacionalizada en Bélgica contribuyó a que cualquier compromiso belga para someter su producción de eléctrica de origen nuclear a un control supranacional no fuese tampoco bien recibido por parte de su industria privada.

4.3 EL TRATADO DEL EURATOM

Al igual que en las otras Comunidades Europeas el EURATOM⁴⁰ fue creado como órgano supranacional con amplias facultades para actuar en nombre de sus Estados miembros y obligarles mediante leyes y reglamentos a cumplir las disposiciones establecidas en su Tratado constitutivo.

El Tratado del EURATOM no tiene ningún límite en cuanto a su duración y tampoco prevee el abandono del Tratado por algún Miembro del mismo por lo que su sistema de salvaguardias regional resulta más eficaz que el aplicado con carácter universal el OIEA. Parte de las funciones del EURATOM, en virtud de su Tratado constitutivo, se centran en la aplicación de las salvaguardias en los Estados de la UE. Con este fin se han aprobado reglamentos detallados y, en la fecha en la que se abrió a la firma el TNP el sistema de salvaguardias del EURATOM estaba no sólo establecido, sino que ya llevaba ocho años operando⁴¹.

El Tratado constitutivo del EURATOM es un documento sumamente detallado compuesto por un preámbulo, 255 artículos en el texto principal, 5 anexos que sirven de desarrollo a determinados artículos del Tratado y dos protocolos⁴². En el preámbulo, los seis Estados originalmente signatarios del Tratado reafirman su compromiso de "creación de las condiciones para el desarrollo de una potente industria nuclear en sus respectivos territorios", estableciendo asimismo las "condiciones de seguridad que eviten todo riesgo

para la vida y la salud de las poblaciones"⁴³. El Tratado está a su vez subdividido en seis títulos: misión de la Comunidad, disposiciones destinadas a promover el progreso en el ámbito de la energía nuclear (con una nueva subdivisión en diez capítulos), disposiciones institucionales (subdivididas en tres capítulos), disposiciones financieras, disposiciones generales y disposiciones relativas al período inicial (subdivididas en tres secciones), respectivamente. Una serie de disposiciones finales cierran el articulado del Tratado.

Las misiones y objetivos del EURATOM quedan establecidas en sus dos primeros artículos. El artículo primero señala:

"La Comunidad tendrá como misión contribuir, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias para la creación y crecimiento rápidos de industrias nucleares, a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros y al desarrollo de los intercambios con los demás países".

Por su parte, el artículo segundo establece las tareas que se encargará de llevar a cabo el EURATOM para cumplir la misión a la que se refiere el artículo 1:

- "a) desarrollar la investigación y asegurar la difusión de los conocimientos técnicos;
- b) establecer normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores y velar por su aplicación;
- c) facilitar las inversiones y garantizar, fomentando especialmente las iniciativas de las empresas, el establecimiento de las instituciones básicas necesarias para el desarrollo de la energía nuclear en la Comunidad;
- d) velar por el abastecimiento regular y equitativo en minerales y combustibles nucleares de todos los usuarios de la Comunidad;

e) garantizar, mediante controles adecuados, que los materiales nucleares no serán utilizados para fines distintos de aquellos a que estén destinados;

f) ejercer el derecho de propiedad que se le reconoce sobre los materiales fisionables especiales;

g) asegurar amplios mercados y el acceso a los medios técnicos más idóneos, mediante la creación de un mercado común de materiales y equipos especializados, la libre circulación de capitales para inversiones en el campo de la energía nuclear y la libertad de empleo de especialistas dentro de la Comunidad;

h) establecer con los demás estados y con las organizaciones internacionales aquellas relaciones que promuevan el progreso y la utilización pacífica de la energía nuclear."

Para los propósitos de nuestra investigación, las tareas del EURATOM que más nos interesan son la d), e), f) y h), pero sobre todo, y desde el punto de vista del régimen de no-proliferación nuclear, nuestro análisis se centrará fundamentalmente en el punto e), es decir, en el control que ejerce el EURATOM a través de su propio sistema de salvaguardias, distinto al del OIEA, de los materiales nucleares en propiedad de los Estados de la Unión Europea, teniendo en cuenta el hecho que tras la firma francesa del TNP en 1992 todos los Estados de la UE lo son ahora también del TNP.

Muchos autores han criticado las disposiciones contenidas en los apartados 2 d), 2 f) y 2 h) por considerar que no se han cumplido con el tiempo. En primer lugar, esto se ha debido a lo que llama Goldschmidt la "falta de un espíritu de solidaridad comunitaria en la investigación, en el campo industrial y en el campo de las relaciones

exteriores o en el de política de abastecimientos"⁴⁴. Goldschmidt acusa la falta de una política comunitaria en materia nuclear en los términos establecidos en el artículo 2 h) "a la dispersión de los fondos entre acciones futuras y otras de interés mediocre; contratos de investigación y aun subvenciones a laboratorios universitarios o a industrias privadas bajo la ficción del dogma de la puesta en común de conocimientos"⁴⁵. El Tratado del EURATOM, en definitiva, no abordó de una manera adecuada uno de sus máximos objetivos, la creación de empresas nucleares comunes y la Comisión de las Comunidades Europeas se limitó durante mucho tiempo a otorgar el estatuto de empresa común a algunas centrales de origen norteamericano, del programa nuclear de EE.UU.-EURATOM, con el sólo propósito exclusivo de procurarles ventajas fiscales y sin interesarles en absoluto la idea de una Europa Nuclear Comunitaria⁴⁶.

Respecto a la política de abastecimientos ocurrió lo que ya se temía durante las negociaciones del Tratado. Alemania no quería comprar uranio natural, o el ya enriquecido francés, a precios más caros que el ofrecido por Canadá o por EE.UU. y que a su vez lo habían adquirido de las minas belgas en el Congo. Además, el derecho de propiedad sobre los materiales fisiónables especiales (plutonio y uranio enriquecido de uso civil) fue puramente simbólico y la Agencia de Aprovisionamiento nunca usó verdaderamente su derecho de opción de compra y de venta de materiales nucleares en aquéllos acuerdos concluidos entre los Miembros de la Comunidad⁴⁷. También hubo críticas desde el mismo

momento en que se estaba redactando el texto del Tratado del EURATOM por la inclusión de ciertas cláusulas relativas a la propiedad por parte del EURATOM de los materiales nucleares fisionables y en especial, críticas al artículo 86 que indica:

"El derecho de propiedad de la Comunidad se extenderá a todos los materiales fisionables especiales producidos o importados por un Estado miembro, persona o empresa, y sometidos al control de seguridad previsto en el Capítulo VII."

Esta cláusula provocará, como ya adelantaba Mason Willrich, el derecho a veto por parte de Francia en el seno del EURATOM⁴⁸; cuando en 1965, siete años más tarde de la entrada en vigor del Tratado, correspondía confirmar los acuerdos concluidos con la Agencia de Aprovisionamiento, por otra parte completamente desfasados, y no se pudo llegar a un acuerdo en el seno de la Comisión, Francia hizo caso omiso de la obligación de tener que someter a aprobación de la Agencia sus contratos de venta de materiales. Este hecho originará que la Corte de Justicia Europea condenase ese mismo año a Francia por concluir un contrato de venta de uranio enriquecido a Italia sin autorización expresa de la Agencia.

No obstante, no hay que olvidar que el Tratado del EURATOM nació con un buen propósito: el fomento del desarrollo de las industrias nucleares europeas, en un tiempo en el que el sector nuclear empezaba a despegar en Europa. Por otra parte, el impulso dado al EURATOM por el Informe de los Tres Hombres Sabios también fue decisivo.

Pero la cuestión que aun queda por resolver, y sobre la que centraremos la segunda parte de este capítulo, es el por qué Europa decidió crear su propio sistema de salvaguardias y cómo ha podido ser este compatible con el del OIEA, desarrollado a raíz de la entrada en vigor del TNP. Una primera respuesta es el hecho que EE.UU. se fuese a convertir en el principal suministrador de materiales y tecnología nucleares a los Estados del EURATOM y por ese motivo, norteamérica exigiría a Europa ciertas garantías sobre el uso final que se iba a dar a esos materiales, garantías que se materializarán en la firma de acuerdos bilaterales de salvaguardias que serán aplicables directamente a los Estados receptores del material nuclear norteamericano como parte del acuerdo de transferencias.

El Tratado sin embargo es neutral en lo que se refiere a la proliferación nuclear ya que la Agencia de Aprovisionamiento del EURATOM tiene un papel exclusivamente técnico; no puede discriminar a los Estados miembros en función del uso final que hagan de los materiales fisionables facilitados por los suministradores nucleares, aunque este uso final sea militar. Lo único que la Comisión puede hacer es impedir que se produzca una exportación de materiales nucleares cuando esta juzgue que dicha exportación va en contra de los intereses de la UE o en contra del espíritu del Tratado del EURATOM⁴⁹. Pero como la práctica ha demostrado, no todos los Estados están de acuerdo en tener que solicitar de la Comisión un acuerdo previo antes de poder realizar sus

importaciones de materiales nucleares por lo que en muchos casos este prerrequisito se ha obviado intencionadamente.

4.3.1 Cambios que han influido en el Tratado del EURATOM⁵⁰

Desde la creación de las tres Comunidades (CECA, CEE, CEEA) se han producido una serie de hechos relevantes que han originado también una profunda transformación del EURATOM. Estos hechos han sido los siguientes:

- *Fusión de los órganos ejecutivos de las tres Comunidades.* Desde el 1 de julio de 1967, y por medio del Tratado de fusión de los ejecutivos firmado en Bruselas el 8 de abril de 1965. Ello ha dado lugar a que, aunque funcional y jurídicamente las tres Comunidades son distintas, se haya producido una íntima interconexión entre ellas, compartiendo entre sí las cuatro instituciones básicas, el Parlamento, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia. Por el contrario, el Comité Económico y Social será común con la CEE, mientras que el Comité Científico y Técnico, el Comité Consultivo de la Investigación Nuclear y la Agencia de Aprovisionamiento serán órganos exclusivos del EURATOM.

- *Ampliación de la Comunidad.* Ha sido uno de los hechos decisivos que ha afectado también al EURATOM. La primera ampliación se produce en enero de 1972 (Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega, aunque este último Estado no ratificaría el Tratado), la segunda el 28 de mayo de 1979 (Grecia) y la tercera, a través del Tratado firmado el 12 de junio de 1985 con España y Portugal. Con ello, el EURATOM

extiende su radio geográfico en la aplicación de las salvaguardias, dotándosele también con un número más elevado de inspectores y medios económicos. Se consolida en Europa ya de forma definitiva como un organismo regional de aplicación de las salvaguardias establecidas en el artículo III del TNP.

- *Modificación del sistema de control de los materiales nucleares.* Según el Tratado, el control sobre el uso de los materiales nucleares consiste en la verificación de la conformidad entre los usos real y declarado de estos materiales, es decir, el Tratado no proscribe que los Estados miembros puedan tener actividades nucleares de carácter bélico. De hecho, dos de sus Miembros pueden tenerlas; Gran Bretaña y Francia. De acuerdo con el Tratado, se someten a control -para verificar su no desviación para fines militares-, aquéllos materiales que los Estados miembros declaran que emplearán para usos pacíficos. No obstante, como a mediados de los '70 todos los estados miembros del EURATOM lo eran también del TNP, se exigió la petición de responsabilidades suplementarias en cuanto al uso final y la no desviación de los materiales nucleares. Ello llevó a la firma de Acuerdos entre el OIEA y ciertos miembros del EURATOM y entre éste y sus estados miembros, algo que se produjo entre abril de 1973 y septiembre de 1981.

- *Modificación del sistema de aprovisionamiento.* En la época en la que se redactó el Tratado del EURATOM, el aprovisionamiento de materiales fisiónables especiales tenía una gran importancia, razón por la cual fue introducida una regulación muy extensa en el texto del mismo. Para ello se

creó una Agencia de Aprovisionamiento (artículo 52 del Tratado EURATOM) que gozaba de un derecho exclusivo para establecer contratos de suministro de materiales nucleares. El sistema resultó no obstante demasiado rígido y tuvo que ser introducida una modificación en diciembre de 1982 según la cual desaparecía la exclusividad de adquisición de materiales nucleares por parte de la Agencia, aunque se mantenía el principio de unidad del mercado comunitario.

- *El Acta Unica Europea (AUE)* de 27 de enero de 1986 - con entrada en vigor el 1 de julio de 1987-. Introduce también modificaciones importantes al texto original del Tratado del EURATOM. El capítulo III del Título segundo del AUE modifica el Tratado constitutivo de la CEEA con el propósito de lograr una mayor semejanza e interrelación entre las tres Comunidades. De acuerdo con el Acta Unica, cada una de las tres Comunidades originales conserva su nombre pero el conjunto de las tres se denominará desde ese momento Comunidades Europeas, y su órgano rector será el Consejo Europeo, con facultades de decisión general y poder legislativo. Por medio del AUE la Cooperación Política Europea en el marco de la no-proliferación nuclear y la seguridad de las instalaciones nucleares adquirirá también una nueva dimensión, de la que nos ocuparemos, aunque sólo sea mínimamente en el siguiente capítulo de nuestra investigación.

- *El Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht*. Firmado el 7 de febrero de 1992 y con entrada en vigor el 1 de enero de 1993. El título IV del TUE contiene

una serie de disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la CEEA. Entre estas cabe destacar la atribución con carácter de institución comunitaria, en sentido estricto, al Tribunal de Cuentas (artículo 3 del Tratado del EURATOM), el poder de iniciativa legislativa del Parlamento (Artículo 107 A-D) o el procedimiento de nombramiento y elección de miembros de la Comisión (artículos 126 a 130 del Tratado del EURATOM).

4.3.2 Principales órganos del EURATOM: Rasgos diferenciadores

EL EURATOM (con las modificaciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea), comparte con las otras dos Comunidades Europeas CE y la CECA el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. El Comité Económico y Social, que tiene funciones consultivas, al igual que en la CE, asiste al Consejo y a la Comisión⁵¹. A pesar de la coincidencia de órganos en las tres Comunidades, en el seno del EURATOM estos órganos tienen atribuidos también funciones específicas. Así por ejemplo en el EURATOM es la Comisión la que se encarga de promover y facilitar las investigaciones nucleares en los Estados miembros y completarlas mediante la ejecución del programa de investigación y de enseñanza de la Comunidad⁵². Se encarga también de coordinar las investigaciones emprendidas por los Estados miembros y aconsejar o desaconsejar mediante la emisión de dictámenes las duplicaciones innecesarias de estos programas. El Tratado del EURATOM no sólo concede a la

Comisión el poder de proponer normas y verificar su aplicación a nivel de los Estados miembros, sino que le atribuye tareas concretas en el ámbito de la protección sanitaria. De esta forma, la Comisión controla la eficacia de la vigilancia de los niveles de radiactividad en la atmósfera, en el agua, en el suelo y en la cadena alimenticia. Estos controles son realizados por los propios Estados miembros que han de facilitar igualmente a la Comisión los datos generales de cualquier proyecto de vertidos radiactivos, de forma que ésta pueda, en su caso, formular recomendaciones al respecto⁵³. En lo que se refiere a temas como la protección radiológica, es el Consejo de Ministros quién, a propuesta de la Comisión, y tras consultar con expertos cualificados, establece las "normas básicas de protección radiológica" a las que se deben de ajustar los Estados miembros⁵⁴.

El más importante de todos los órganos propios del EURATOM es sin lugar a dudas la Agencia de Aprovisionamiento, que se encarga de hacer cumplir las provisiones que figuran en el capítulo VI del Tratado del EURATOM referente a la política de abastecimientos de la CEEA. Su principal objetivo es asegurar el acceso igualitario de todos los Estados miembros del EURATOM al mineral de uranio y a los materiales fisiónables, sin distinción de su uso civil o militar⁵⁵. La Agencia depende de la Comisión, quién tiene derecho de veto sobre sus decisiones pero conserva la personalidad jurídica propia y goza de autonomía financiera⁵⁶. Al frente de la Agencia se sitúa su Director General⁵⁷.

El Estatuto de la Agencia fue aprobado el 8 de noviembre de 1958 (siendo modificado el 8 de marzo de 1973). La Agencia tiene además capacidad para firmar todo tipo de acuerdos comerciales entre el EURATOM y cualquier otro Estado que no pertenezca a la CEEA. Las aportaciones de capital de este Organismo provienen de los propios estados miembros del EURATOM y se debe de guiar en sus actuaciones por criterios no lucrativos. La Agencia tiene también atribuciones importantes en materia de política de precios de los materiales nucleares, no pudiendo permitir aquéllas prácticas que tengan como consecuencia asegurar adeterminados Miembros del EURATOM una posición privilegiada estableciendo precios más ventajosos. Caso de llegar a constatar este tipo de prácticas la Agencia podrá informar a la Comisión, quién podrá proponer a su vez al Consejo que fije por unanimidad un precio final para los materiales nucleares. La existencia de estas prácticas ha sido objeto de grandes enfrentamientos entre los Estados miembros del EURATOM.

De particular interés es el papel de la Agencia a la hora de fijar las importaciones de materiales nucleares procedentes de las repúblicas de la CEI, cuyas operaciones constituyen el 25% de todas las llevadas a cabo en el seno del EURATOM⁵⁸. España cuenta con cinco representantes en la Agencia⁵⁹. Existe también un Comité Asesor de la Agencia creado por medio de su Estatuto. Los miembros de este Comité, expertos altamente cualificados que representan a los productores e importadores de materiales fisiónables, están

vinculados al Consejo y actúan a propuesta de los Estados miembros.

El EURATOM cuenta además con otros órganos propios, como el Comité Científico y Técnico, que es un órgano consultivo de la Comisión donde España tiene tres representantes, o el Grupo sobre Cuestiones Nucleares, de carácter intergubernamental y que asesora al EURATOM con carácter general sobre todas las cuestiones nucleares. En el área de las salvaguardias el EURATOM cuenta con una Oficina de Salvaguardias con sede en Luxemburgo vinculada a la Dirección General de la Energía, con sede en Bruselas y un Departamento propio de salvaguardias, con un cuerpo de inspectores distintos a los del OIEA⁶⁰. Este cuerpo de inspectores se encarga de la aplicación de las salvaguardias EURATOM a la totalidad del ciclo combustible nuclear de todos los Estados miembros del EURATOM (incluyendo Gran Bretaña y Francia que tienen acuerdos especiales con el EURATOM y el OIEA basados en ofrecimientos voluntarios).

Por último, hay que señalar que EURATOM posee sus propios centros de investigación nuclear situados en Ispra (Italia), Geel (Bélgica), Petten (Holanda) y un laboratorio de estudios a gran escala sobre el plutonio en Karlsruhe (Alemania). El centro de Ispra actúa de Secretariado Permanente de la Asociación Europea de Investigación de Salvaguardias y Desarrollo (ESARDA)⁶¹.

4.4 LAS SALVAGUARDIAS EN EUROPA

Una de las funciones originales más importantes del EURATOM era garantizar que los materiales nucleares no iban a ser desviados del uso final declarado por sus Estados miembros velando además por el cumplimiento de los compromisos adquiridos frente a proveedores extranjeros por esos Estados. Esta función era especialmente importante en esos momentos y permitió al EURATOM hacerse cargo de las tareas de inspección que EE.UU. había venido ejerciendo en virtud de sus acuerdos bilaterales de suministro de materiales nucleares a ciertos Estados europeos que compraban uranio enriquecido a este país. De este modo, en 1958 EE.UU. decidió que la responsabilidad para la aplicación de las salvaguardias en Europa sería competencia exclusiva del EURATOM. Pero detrás de esta declaración existían intereses comerciales norteamericanos muy notables: además de las ventas de uranio enriquecido que EE.UU. realizaba a Europa se pretendía colocar a los "socios europeos" varios reactores nucleares de agua ligera⁶². Esta decisión provocó que a largo de los 20 años siguientes se excluyese de la aplicación de las salvaguardias del OIEA a los Estados no nucleares que hubiesen adquirido tecnología de EE.UU., excepto Japón que en esos momentos tenía en marcha una serie de programas nucleares muy ambiciosos.

Como señala David Fischer, EE.UU. hubiera preferido tener un Mercado Común sin armas nucleares, pero sabiendo que

esta era una de las máximas preocupaciones de Francia (y quizá de haberle negado el acceso al arma nuclear nunca hubiera firmado el Tratado del EURATOM), prefirió que esta fuese una decisión a adoptar por los propios Estados europeos. Por su parte, los europeos creyeron desde el principio que la energía nuclear sería uno de los motores que podría lograr una verdadera cooperación europea, pero el tiempo demostró que los secretos nucleares no podrían ser nunca compartidos⁶³.

La aplicación de las salvaguardias del EURATOM significó también la entrada en vigor del primer sistema regional de control de la proliferación nuclear en unos años, en los que la preocupación por la proliferación no estaba ubicada en los Estados de Oriente Medio, ni siquiera en la URSS, sino en Europa.

4.4.1 Origen y alcance del concepto

La idea de control-salvaguardia en el ámbito del EURATOM, en una época en el que dicho concepto resultaba totalmente novedoso, fue adoptada basándose en una serie de acuerdos que, con mayor o menor éxito, se habían intentado aplicar en el campo de la industria nuclear durante la década de los cincuenta.

En primer lugar, el marco conceptual para definir como debían de actuar las salvaguardias EURATOM fue tomado de las provisiones de control contenidas en los acuerdos bilaterales de transferencias de materiales nucleares firmados con

EE.UU., los cuales incorporaban a su vez gran parte de la legislación norteamericana en materia nuclear⁶⁴. Las salvaguardias bilaterales aplicadas por EE.UU. a los Estados europeos fueron desde mediados de los años cincuenta, y hasta que comenzaron a aplicarse los controles establecidos por el OIEA, el EURATOM y la ENEA, las únicas capaces de proporcionar garantías suficientes acerca de la no desviación de materiales nucleares para fines distintos de los declarados por los Estados receptores de esos materiales. El sistema de control estaba basado en la combinación de procedimientos como la contabilidad de materiales y las inspecciones directas en las instalaciones y el establecimiento de mecanismos de protección física de dichos materiales. En definitiva, como señala Kelly, el sistema de salvaguardias norteamericano tenía como objetivo principal que "nada iba a ser hecho - en el sentido de su uso militar- con el material suministrado por EE.UU."⁶⁵. Por todo ello no es de extrañar que el Tratado del EURATOM incorpore en su texto cláusulas semejantes a las contenidas en la Ley de la Energía Atómica de EE.UU. de 1954, especialmente en aquéllos aspectos relativos a la propiedad de los materiales fisiónables por parte del Gobierno de EE.UU. Esta influencia se verá también reflejada en el Capítulo VIII del Tratado del EURATOM que se refiere al régimen de propiedad de los materiales nucleares⁶⁶.

En segundo lugar hay que considerar las ideas que habían sido desarrolladas por medio del Informe Acheson-Lilienthal y sobre todo por el Plan Baruch, que serán a su vez

transformadas y reincorporadas al Estatuto del OIEA. Los capítulos VI, VII y VIII tienen también una clara influencia de aquéllos informes en los aspectos referentes al control internacional. En especial, el artículo 52 del Tratado del EURATOM que sirve de base para el establecimiento de una Agencia de Aprovisionamiento guarda una enorme semejanza con la idea de creación de una Agencia Internacional encargada del control de las actividades nucleares de los Estados nucleares, la IADA en el Informe Acheson-Lilienthal, como vimos en el capítulo primero de nuestra investigación.

En tercer lugar, algunas ideas en el ámbito de las salvaguardias fueron tomadas del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en especial las relativas al poder otorgado a la Alta Autoridad de la CECA. Así por ejemplo el artículo 79 del Tratado del EURATOM que exige a los Estados miembros la presentación de informes relativos a los materiales nucleares y a las operaciones realizadas con ellos, guarda una gran semejanza con el artículo 46 del Tratado de la CECA que otorga a la Alta Autoridad el poder para obtener información detallada sobre las industrias bajo su supervisión. Otros artículos del Tratado de la CECA, como el 47 relativo a la prerrogativa de la que disfruta la Alta Autoridad para llevar a cabo inspecciones o para nombrar inspectores (artículo 86 del Tratado de la CECA) han sido copiados casi textualmente en el Tratado de la CEEA. Lo mismo ocurre con el principio de inspección contenido en el artículo 81 del Tratado del EURATOM y el artículo 86 del Tratado constitutivo de la CECA,

así como los poderes para imponer sanciones por parte de las dos Comunidades⁶⁷.

Por último existían un conjunto de ideas propias del EURATOM acerca de las salvaguardias y que son las que deben de ser consideradas innovadoras. Nos referimos a la compatibilidad en la aplicación de las salvaguardias EURATOM y la no prohibición de las actividades nucleares con propósitos militares de sus Estados miembros. Con este objetivo se introdujo en el Tratado la llamada "cláusula de defensa", que no es otra que la contenida en el artículo 84⁶⁸. Es bien sabido que la razón principal para la inclusión de esta cláusula en el Tratado del EURATOM fue Francia⁶⁹. Mientras que para Lawrence Scheinman esta cláusula permitía jurídicamente la fabricación de armas nucleares a Francia, Darryl Howlett considera que esta prerrogativa no está tan clara si tenemos en cuenta el artículo 77 del Tratado del EURATOM ya que en este último, no se especifica que queden al margen de ser inspeccionadas las instalaciones nucleares de los Estados miembros de la CEEA⁷⁰. La respuesta, que ha sido objeto de muchas controversias en el seno del EURATOM y sobre todo entre los Estados poseedores y los no poseedores de armas nucleares de la Unión Europea, hay que buscarla en la ambigüedad del lenguaje de dicho artículo que no se resolvió hasta 1976, con la aprobación del controvertido Reglamento Comunitario 3227/76.

La base de las salvaguardias EURATOM hay que buscarla en el capítulo VII de su Tratado constitutivo pero su aplicación se encuentra contenida en dos Reglamentos que fueron

aprobados en 1959. Con la firma por parte de Gran Bretaña del Tratado del EURATOM y la posterior modificación del mismo, el término original "control de seguridad" fue reemplazado por el de "salvaguardia" ajustándose a la terminología empleada por el OIEA⁷¹. La primera inspección física por parte del EURATOM se llevó a cabo un año más tarde, en 1960, en la central nuclear de Mol (Bélgica). Desde el comienzo, las salvaguardias del EURATOM eran totales, es decir, que se aplicaban en todos los Estados miembros del EURATOM. Fueron con ello en realidad las primeras salvaguardias "totales", pero en la práctica, durante los primeros años, las actividades nucleares afectadas eran esencialmente las de los centros de investigación⁷².

El capítulo VII del Tratado del EURATOM está compuesto por sólo nueve artículos (artículos 77-85) que proporcionan la base de lo que EURATOM entendía en ese momento por "salvaguardias"⁷³. La aplicación de estas en EURATOM es muy amplia, ya que comprende "los minerales, los materiales básicos y los materiales fisiónables"⁷⁴ (excepto aquellos materiales que se utilicen por Francia o Gran Bretaña por necesidades defensivas, como acabamos de ver). Así mismo, el incumplimiento por parte de las empresas (o incluso por las personas físicas) de las obligaciones contenidas en el capítulo VII del Tratado podrá ser castigado con la imposición de sanciones de diferente índole⁷⁵, algo que es especialmente relevante teniendo en cuenta que el OIEA no tiene poder para sancionar, ni siquiera para presentar una denuncia ante la ONU a las empresas o personas físicas

infractoras. Otra de las características más importantes de las salvaguardias EURATOM es el poder de control que el Tratado otorga a la Comisión de las Comunidades Europeas que puede dictar por sí misma, en forma de decisión, una orden escrita para que se produzca una inspección en un Estado miembro de EURATOM que se haya opuesto a ser inspeccionado por los inspectores del EURATOM - previa aprobación por parte del Tribunal de Justicia de la Comunidad⁷⁶. Esta prerrogativa está muy por encima de la que el Consejo de Seguridad de la ONU otorga al OIEA.

Para Darryl Howlett el sistema de salvaguardias del EURATOM fue diseñado con el propósito de llegar a constituir un conjunto coherente de disposiciones relativas al control de la energía nuclear en los Estados comunitarios y que éstas fuesen además aceptables no sólo por los Estados de Europa occidental sino también por otros, en especial por EE.UU. y Canadá, principales suministradores nucleares a Europa, y que vieses que los controles que se aplicarían en la Comunidad iban a ser efectivos⁷⁷. Sin embargo, un exceso de celo entre los Estados miembros del EURATOM y entre los propios redactores del Tratado, han originado que la aplicación de las salvaguardias del EURATOM no haya resultado tan efectiva como se pretendía en su texto inicial. Especialmente, el artículo 191 del Tratado del EURATOM señala que "la Comunidad debe garantizar en los territorios de los Estados miembros aquéllos privilegios e inmunidades que sean necesarios para el ejercicio de sus tareas"; esta disposición general es bastante significativa a los efectos de aplicación de las

salvaguardias EURATOM, ya que ha impedido que se publiquen los resultados de las inspecciones realizadas en los Estados miembros del EURATOM (algo si se hace en el ámbito del OIEA). Tampoco se ha llegado a publicar nunca un Informe Anual del Estado de la Aplicación de las Salvaguardias lo que ha ocasionado que estas sean criticadas por su difícil contrastación de resultados y efectividad⁷⁸.

Finalmente, otro de los problemas a los que al igual que el OIEA ha tenido que hacer frente el EURATOM es la dificultad para obtener en muchas ocasiones la aceptación previa de los inspectores que van a estar a cargo de la aplicación de las salvaguardias en un Estado europeo⁷⁹. El requisito de obtención de un "placet previo" para los inspectores que formarán parte de un equipo de inspección por parte del Estado que va a ser inspeccionado, y que se realiza por medio de una consulta de la Comisión de las Comunidades al Estado en cuestión, era necesario en los momentos en los que se negoció el Tratado para evitar acusaciones de espionaje o de no respeto de la soberanía nacional por parte de algunos de sus Estados miembros (sobre todo Francia) hacia el EURATOM. Además, el EURATOM pretendía desde su creación tener carácter de institución jurídica, regulando las industrias nucleares de los Estados miembros, algo que no se podría haber hecho si éste hubiese sido acusado de fomentar el espionaje industrial a favor de los Estados más desarrollados nuclearmente.

4.4.2 El funcionamiento y la aplicación de las salvaguardias EURATOM

Las salvaguardias que se aplican a nivel EURATOM no son exactamente las mismas que las que se aplican por parte del OIEA al contener algunas diferencias importantes. Aunque en los últimos años ha habido un debate significativo por parte de diversos especialistas para que se reconozca la equivalencia de los controles aplicados por parte del EURATOM y del OIEA y conseguir reducir así en un treinta por ciento el número de inspecciones realizadas por el OIEA (lo que está a su vez conectado con la insuficiencia de recursos financieros del Organismo), el problema no ha quedado del todo zanjado y ambas organizaciones han sido acusadas de exceso de celo profesional entre ellas⁸⁰.

Con la firma del Acuerdo de Asociación entre el EURATOM y el OIEA de 28 de abril de 1992 se ha intentado dar una nueva dimensión a sus relaciones y evitar así duplicaciones innecesarias en tareas de inspección; sin embargo, ambas organizaciones han insistido en seguir conservando su independencia en los trabajos de verificación. De este modo, el EURATOM cuenta con 150 inspectores y el OIEA con alrededor de 220; EURATOM por su parte ha ido también aumentando en los últimos años sus competencias en materia de aplicación de las salvaguardias a raíz de las sucesivas ampliaciones de la Comunidad y en la medida en que se han ido abriendo nuevas plantas de reprocesamiento en Francia y en Gran Bretaña.

El sistema de salvaguardias a nivel EURATOM queda configurado de tres formas diferentes: el sistema que se aplica a los Estados miembros de la Unión Europea con el fin de asegurar que ningún material, de los que entra en el territorio de la UE como resultado de un acuerdo de transferencias, va a ser utilizado para propósitos militares (aunque las aplicaciones militares no están prohibidas "per se" en EURATOM); el segundo, es el sistema establecido en el Tratado de Tlatelolco y que opera a través del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América latina (OPANAL) que tiene prerrogativas para actuar dentro de las fronteras de los Estados miembros del Tratado, entre ellos Gran Bretaña y Francia, que deben de comprometerse a no introducir armamento nuclear en dicha región y finalmente, el sistema japonés, que opera solamente en el territorio de Japón para constatar, por medio del EURATOM, que no se ha producido ninguna desviación de materiales nucleares suministrados por los Estados de la UE hacia propósitos militares.

Las salvaguardias EURATOM se inician en una etapa del ciclo combustible nuclear anterior a las del OIEA, e incluyen también los minerales. Las salvaguardias del Organismo se inician sin embargo cuando el material nuclear tiene una forma adecuada para la fabricación de combustible nuclear o en el enriquecimiento isotópico. Esto significa, en el caso de las salvaguardias del TNP, que el uranio no está sometido a la presentación de informes o al control de las salvaguardias hasta que adopta la forma de concentrado de

uranio U308, o "torta amarilla"⁸¹. Otra de las diferencias es que en virtud de las salvaguardias del tipo INFCIRC/66⁸², el OIEA puede aplicar estas al equipo nuclear o al agua pesada. Esto no tiene importancia en Europa dado que, siempre a excepción de los estados poseedores de armas nucleares, todas las actividades nucleares ya están salvaguardadas. Según se desprende del Tratado del EURATOM, este goza de un derecho de acceso a las instalaciones de los Estados miembros mucho mayor de que goza el OIEA sin que sus inspectores deban de especificar en los documentos adjuntos que se utilizan en el ámbito del OIEA la frecuencia de sus visitas, ni tan siquiera los límites a los que están sometidos. Los inspectores del OIEA tampoco interrogan a los miembros de la población respecto al material nuclear.

Pero incluso, las sanciones del EURATOM tienen también una naturaleza distinta a las del OIEA: son más específicas y jurídicas ya que gozan de autoridad jurídica específica para aplicar sanciones a las personas físicas y a las empresas en el caso de no estar de acuerdo con la información facilitada. El EURATOM, a través de la Comisión y el Consejo, puede también hacer comparecer a un Estado miembro ante el Tribunal Europeo de Justicia.

El EURATOM juega con ventajas adicionales a la hora de aplicar las salvaguardias en Europa, como es la zona relativamente reducida dónde operan éstas y las cortas distancias a cubrir por los inspectores lo que hace que sea mucho más difícil que en el OIEA eludir los controles de inspección. Sin embargo, salvo la excepción del caso japonés,

el EURATOM no tiene autoridad fuera del territorio de la UE. En EURATOM se puede designar a un inspector que sea nacional del Estado dónde se encuentre la instalación que va a ser inspeccionada. Esto es posible porque el EURATOM trata directamente con instalaciones nucleares y con los operadores de estas y no con los gobiernos de Estados miembros, como en el caso del OIEA.

A pesar de todas estas diferencias, que podrían dar a entender que el sistema de salvaguardias aplicado a nivel EURATOM es totalmente diferente al que se aplica a nivel del OIEA, hay que decir que el documento de salvaguardias que emplea EURATOM para sus Estados no-nucleares es el mismo que el que emplea el OIEA para los Estados miembros del TNP, el INFCIRC/153, por lo que las diferencias reales a la hora de aplicar estas salvaguardias han sido en muchas ocasiones más políticas que técnicas y han estado motivadas sobre todo por el afán de independencia de ambas organizaciones.

4.5 EL SISTEMA DE SALVAGUARDIAS DEL EURATOM Y EL TNP

La entrada en vigor del Tratado de No-Proliferación Nuclear va a tener unas consecuencias muy importantes en la aplicación de las salvaguardias nucleares pero sobre todo, en el sistema europeo de salvaguardias establecido en virtud del Tratado del EURATOM. Además, el TNP puso en relación a los dos órganos encargados de la aplicación de las salvaguardias, el OIEA y el EURATOM. Una relación que, por otra parte, será muy conflictiva hasta mediados de los años setenta.

La pregunta clave es: ¿cuál es la relación entre el sistema global de salvaguardias del OIEA y el sistema regional del EURATOM en el marco del Tratado de No-Proliferación Nuclear?⁸³. La respuesta hay que buscarla en el artículo III del TNP, en concreto en su párrafo 1º⁸⁴. La cuestión se plantea en términos de aceptación de un sistema regional de salvaguardias, representado por el EURATOM, o de un sistema global de salvaguardias directamente aplicable a los Estados no nucleares de la entonces Comunidad Europea, representado por el OIEA. Como ya vimos, la ambigüedad del artículo III.1 del TNP, que no especifica el tipo de salvaguardias a aplicar a los Estados no-nucleares partes en el TNP, no ayudó demasiado a definir el marco conceptual para la aplicación de las salvaguardias. Ello ocasionó una gran cantidad de problemas legales y políticos que se pusieron de manifiesto durante la negociación y posterior entrada en vigor del TNP.

Desde el punto de vista del EURATOM, los Estados de la Comunidad tenían poder suficiente bajo el Tratado del EURATOM para prestar su consentimiento a la hora de la aplicación de las salvaguardias del OIEA sobre todo el conjunto de sus actividades nucleares civiles en el territorio de la Comunidad, de lo contrario estos amenazaban con la posibilidad de introducir una enmienda a la totalidad del artículo III del TNP⁸⁵. La enmienda, que si bien en términos legales nunca se llegó a producir, si se introdujo en términos prácticos, a través del artículo III.4 del Tratado que otorgaba a los "Estados no poseedores de armas nucleares que fuesen Partes en el Tratado, *individualmente o junto con otros Estados*" la capacidad para concluir acuerdos de salvaguardias con el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA).

Los problemas políticos se pusieron también de manifiesto al conocerse la postura oficial de países como la Unión Soviética, Suecia o la República Árabe Unida, que consideraban la existencia de un único sistema de salvaguardias el mejor medio de garantizar la efectividad de las mismas ya que, "EURATOM no significaba nada más que un control internacional adicional"⁸⁶.

Con todo ello, el propósito de creación de un Mercado interior libre en el seno de la CE, en el cual estuviesen representados tanto los Estados no-nucleares como los nucleares, sin discriminación alguna en función de su grado de desarrollo industrial, se alejaba con la firma del TNP. El Tratado del EURATOM dejaba libre a los Estados nucleares de

la CE la opción de cerrar determinadas instalaciones nucleares a las inspecciones del EURATOM, lo que no significaba otra cosa que dejar abierta la puerta para que estos Estados pudiesen desviar material nuclear con propósitos, en principio civiles, hacia propósitos militares⁸⁷. En definitiva, esta opción desaparecería para los Estados de la CE que se fueran incorporando al TNP, con la excepción de Francia.

4.5.1 El debate durante la negociación del TNP

Desde mediados de los años sesenta, las dos preguntas claves con respecto a las salvaguardias van a ser: ¿qué tipo de procedimiento iba a ponerse en marcha para la aplicación de las salvaguardias a los Estados de Europa Occidental una vez que entrase en vigor un futuro Tratado de No-proliferación Nuclear? y en segundo lugar, ¿cuál de las dos organizaciones con responsabilidad en materia de salvaguardias iba a encargarse de la aplicación de esos procedimientos?⁸⁸. Estas dos cuestiones derivaron en definitiva en un debate acerca de qué organización, entonces vistas como rivales la una de la otra, saldría reforzada como consecuencia de la entrada en vigor del TNP y si los europeos sabrían negociar su estatus especial frente a las grandes potencias, más partidarias de sustituir el sistema regional de salvaguardias del EURATOM, por el universal del OIEA.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que las reticencias acerca del EURATOM no provenían tanto de EE.UU.

(quién ya había confiado a esta organización la responsabilidad para el establecimiento de un sistema de verificación y control de los materiales nucleares que EE.UU. suministraba a algunos Estados europeos a través de la firma de un Acuerdo de Cooperación EE.UU.-EURATOM en 1958), como por parte de la URSS.

La existencia de las salvaguardias EURATOM creaba además una serie de problemas adicionales para las ambiciones globales del OIEA durante la negociación del TNP. El OIEA ya había sufrido años antes el veto de la URSS a la hora de intentar establecer un sistema global de salvaguardias, de aceptación universal. Una vez conseguido el apoyo de la URSS para la creación de ese sistema global de salvaguardias, y superadas las tensiones en el seno del OIEA, surgía de nuevo la oposición hacia el OIEA de un grupo de Estados europeos que reclamaban para sí un trato especial a través de la aplicación de las salvaguardias EURATOM.

El principal problema de esta disputa entre las dos organizaciones radica en que cuando se negocia el TNP en el seno de la Conferencia de Desarme de las Dieciocho Naciones (ENDC) en Ginebra, el EURATOM no se encontraba precisamente en su mejor momento político⁸⁹. Los propios Estados Partes en el Tratado del EURATOM estaban divididos acerca de si éste debía continuar ejerciendo su papel de verificación de las actividades nucleares en los Estados de Europa Occidental. Los Estados del BENELUX, por ejemplo, estaban de acuerdo en aceptar las salvaguardias del OIEA en lugar del sistema regional del EURATOM. Por su parte, Alemania Occidental e

Italia no estaban dispuestas a aceptar dicha sustitución⁹⁰. Durante gran parte de 1967 el debate se centró en la conveniencia o no de dicha sustitución y caso de producirse, en encontrar una fórmula aceptable por parte de todos los Estados miembros EURATOM. A partir del mes de noviembre de 1967 el debate se amplió al quedar incluido en el marco de las negociaciones sobre el TNP. EE.UU. y la URSS pasaron por lo tanto de jugar un papel de "meros observadores en la disputa nuclear entre europeos", a participantes activos en las discusiones entre el OIEA y el EURATOM.

El interés de la Comunidad por el sistema de salvaguardias del EURATOM quedó también puesto de manifiesto como consecuencia de la postura de la Comisión, quién afirmó que "la aplicación de las salvaguardias era la única razón de ser del EURATOM" a la vez que condicionaba la firma del TNP por parte de sus Estados miembros al reconocimiento de su sistema de salvaguardias⁹¹. Además, cuando se abre a la firma el TNP, la postura de la Comisión, respaldada por un buen número de estados, se basaba en que no era necesario dismantelar un sistema de salvaguardias cuyo funcionamiento era anterior al del propio sistema del OIEA. No obstante, el TNP otorgaba al OIEA un nuevo papel a la hora de aplicar las salvaguardias con carácter universal y que pese a las justificaciones del Organismo, hasta ese momento carecía. Cuando se inician las discusiones sobre las salvaguardias en el marco del TNP podemos afirmar que en términos políticos era el OIEA y no el EURATOM el que se encontraba en una posición más fuerte. El OIEA trató por todos los medios de

utilizar el TNP para disminuir los poderes del EURATOM en el área de la aplicación de las salvaguardias y esta "relación de fuerza" debía de quedar también reflejada en cualquier posible acuerdo entre el OIEA y el EURATOM⁹².

La primera consecuencia de esta disputa fue el rápido deterioro de las relaciones entre los dos organismos. Algunos especialistas como Paul Szasz, presentes en las discusiones, han señalado con acierto que,

"el debate sobre las salvaguardias OIEA-EURATOM fue una cuestión de obstinación que retrasó en primer lugar la entrada en vigor del TNP y después su entrada en vigor para un número significativo de Estados (refiriéndose a los estados de la entonces CE)"⁹³.

El debate OIEA/EURATOM se trasladó de este modo a la propia negociación del TNP. La postura más intransigente provino de la URSS, quién consideraba al EURATOM como una "organización cerrada de los Aliados de Alemania Occidental, todos ellos pertenecientes al bloque militar de la OTAN" y "sus salvaguardias como nada más que un procedimiento de auto-inspección"⁹⁴. Precisamente, el término auto-inspección era en esos momentos especialmente relevante teniendo en cuenta el proceso de integración política en el que se encontraba inmersa Europa y el precedente que podía sentar para la negociación de futuros acuerdos entre el EURATOM y otras organizaciones internacionales o grupos de estados. Por otra parte, detrás del argumento de la hostilidad militar que podía representar para la URSS las salvaguardias EURATOM, estaba el temor soviético por el hecho que Alemania

Occidental pudiese quedar al margen de la aplicación de las salvaguardias del OIEA, cuyos equipos de inspectores incluían miembros de los Estados al Pacto de Varsovia⁹⁵.

La actitud de la República Federal Alemana a este respecto era clave. Se decía "lo que acepte el EURATOM para llegar a un acuerdo en el área de salvaguardias con el OIEA depende en gran medida de lo que Alemania Occidental quiera aceptar"⁹⁶. Alemania tenía especial interés en proteger su industria nuclear y mantener así, junto a otros Estados como Italia o Bélgica, la "opción nuclear europea". Por este motivo, la sustitución de las salvaguardias EURATOM que ya se venían aplicando a Alemania, por un nuevo tipo de salvaguardias OIEA, más que una opción legal amparada en el TNP, era visto como una amenaza contra los intereses comerciales alemanes, teniendo en cuenta que estos pasaban por la puesta en marcha un programa nuclear basado en la compra de reactores rápidos. Con la llegada al poder del Canciller Brandt, la firma alemana del TNP quedaría condicionada al mantenimiento de las salvaguardias EURATOM y la firma de un acuerdo de verificación entre el OIEA y el EURATOM⁹⁷ así como a la aplicación de las salvaguardias siguiendo los principios de la "Doctrina Karlsruhe", ya explicada en el capítulo II de nuestra investigación.

Más problemas presentaba sin embargo la postura francesa, que no estaba dispuesta a perder un status nuclear casi "recién adquirida", sometiendo sus actividades nucleares a control internacional. Francia practicó lo que algunos autores denominan una política de "silla vacía"

durante las negociaciones del TNP⁹⁸ al considerar que se trataba de un tratado discriminatorio que favorecía a los Estados poseedores de armamento nuclear en detrimento de los que no lo tenían, a pesar que Francia fuese ya un Estado nuclear. Sin embargo, una de las cuestiones que aun continúan sin resolver es el por qué Francia se abstuvo de la firma del TNP pero en cambio dio su apoyo al sistema de salvaguardias del EURATOM. No podemos descartar de nuevo el interés comercial que pudiera haber tenido Francia para participar en el sistema de salvaguardias del EURATOM, sobre todo teniendo en cuenta que con ello podía controlar también la industria nuclear alemana. Por otra parte, las salvaguardias EURATOM no tenían fecha fija de expiración (operarían tanto tiempo como existiese la propia Comunidad) al contrario de las del OIEA, vinculadas a la propia existencia del TNP, lo que aseguraba a Francia que podría ejercer su poder de inspección sin tener que firmar el TNP, o quizás temiendo que las salvaguardias OIEA presentarían mayores problemas políticos y legales para su industria nuclear. Lo cierto es que la actitud francesa hacia las salvaguardias EURATOM fue ampliamente recompensada con el establecimiento de una nueva categoría de materiales nucleares en el Tratado del EURATOM ("libres para su utilización") no incluidos en las categorías o listas de materiales militares y para uso civil a los que se aplicaban las salvaguardias y por lo tanto, también libres de ser sometidos al control del EURATOM⁹⁹.

No es por ello extraño que a la luz de todo lo dicho hasta aquí, Lewis Burns, presente en las negociaciones del

TNP señalase que "el artículo III fue el más complejo de todo el Tratado" y que la frase "las salvaguardias exigidas en el presente artículo se aplicarán a todos los materiales básicos o a los materiales fisionables especiales", se introdujeron para quedar claro que el OIEA no tenía derecho de inspeccionar reactores nucleares ni sus instalaciones, sino sólo de examinar el uranio y sus isótopos". Además, en opinión de Burns, esta cláusula se introdujo con vistas a reducir los posibles temores acerca de que los inspectores del OIEA pudiesen realizar por ellos mismos algún tipo de "espionaje industrial"¹⁰⁰.

4.5.2 La entrada en vigor del TNP

En mayo de 1970 la Junta de Gobernadores del OIEA creó un Comité de Salvaguardias que se encargó de redactar los detalles técnicos para la firma de un acuerdo de salvaguardias entre el OIEA y el EURATOM. Los Estados no nucleares de la Comunidad habían logrado, con el apoyo de EE.UU., firme partidario del EURATOM, muchas más concesiones de los Estados nucleares de las que ellos esperaban. La mayoría de dichas concesiones se incorporaron en el texto del artículo III del TNP: la limitación en la aplicación de las salvaguardias exclusivamente a aquéllos materiales incluidos en el párrafo I (materiales básicos y materiales fisionables especiales en todas las actividades nucleares con fines pacíficos, pero no así militares), la posibilidad de conclusión de un acuerdo de salvaguardias de forma conjunta

y no individual con el OIEA (párrafo IV), y que dicho acuerdo no obstaculizase el desarrollo económico o tecnológico de las Partes o la cooperación internacional en el campo de las actividades nucleares con fines pacíficos, incluido el intercambio internacional de materiales y equipos nucleares para el tratamiento, utilización o producción de materiales nucleares con fines pacíficos (párrafo III). Hay autores que van incluso mucho más lejos y afirman que otra concesión hecha por las potencias nucleares a los Estados no nucleares del EURATOM fue la limitación de la duración del Tratado a veinticinco años (artículo X.2) y el establecimiento cada cinco años de conferencias periódicas de revisión del mismo a fin de verificar su cumplimiento (artículo VIII.3)¹⁰¹.

El debate acerca de la forma que debía de tener dicho acuerdo entre el OIEA y el EURATOM no terminaría hasta que ambas organizaciones llegasen a un acuerdo para aplicar sus propias salvaguardias en sus respectivos territorios. En definitiva, este hecho significaba que el OIEA debía de limitarse a verificar que el EURATOM estaba realizando un "buen trabajo" en la aplicación de las salvaguardias en los Estados de CEE. De ahí que el documento resultante de dicho reconocimiento público sea conocido por el EURATOM como Acuerdo de Verificación, mientras que el OIEA prefiere denominarlo Acuerdo de Salvaguardias con el EURATOM¹⁰².

La principal dificultad a la hora de negociar este acuerdo de coordinación de actividades entre el EURATOM y el OIEA (partiendo del hecho que hasta que no se firmase Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo no estarían

dispuestas tampoco a firmar el TNP) era que este debía de ser aceptable no sólo para los Estados de Europa Occidental, sino también para EE.UU. y sobre todo para la URSS. Como Mohamed Shaker afirma, la inclusión del EURATOM, a través del artículo III.4, en el texto final del TNP se hizo basándose en la estrecha relación entre este y EE.UU. Los norteamericanos, según Shaker, estaban dispuestos a apoyar de igual forma al EURATOM y al TNP asegurándose así que si la URSS apoyaba la firma del TNP, también tendría que apoyar al EURATOM¹⁰³.

El EURATOM, como organización internacional, no podía firmar el TNP sino que lo tenían que hacer casa uno de sus Estados miembros de forma individual. Por este motivo, el acuerdo de salvaguardias-verificación entre el OIEA y el EURATOM ocasionará nuevos problemas legales entre los Estados miembros del EURATOM y el OIEA y el EURATOM como organización. En opinión de Darryl Howlett,¹⁰⁴

"si el debate sobre las salvaguardias parecía ya complejo antes de que el TNP entrase en vigor, las discusiones que tuvieron lugar inmediatamente después de su firma iban a hacer que las primeras pareciesen una pequeñez".

Buena muestra de la afirmación anterior fue el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del TNP en 1970 y la negociación de un acuerdo de salvaguardias-verificación entre el OIEA y el EURATOM. Dicho acuerdo entre el OIEA-EURATOM y los cinco estados no nucleares de la CE (ya que Francia y Gran Bretaña, como potencias nucleares, no estarán obligadas

a someter sus actividades nucleares militares al control del OIEA o del EURATOM) entró en vigor seis años después del inicio de las negociaciones sobre el Acuerdo (en lugar de los ciento ochenta días establecidos en el artículo III.4 del TNP) y veintiún meses después de que el EURATOM y sus Estados miembros hubieran depositado sus instrumentos de ratificación.

Los planes iniciales del Comité de Salvaguardias del OIEA eran concluir dos modelos diferentes de acuerdos de salvaguardias, el primero se aplicaría a Estados individuales no-nucleares, mientras que el segundo se aplicaría a un grupo particular de Estados, los del EURATOM. La negociación del segundo acuerdo no dará comienzo hasta que el primero quedara definitivamente concluido¹⁰⁵. La negociación del primer acuerdo fue relativamente sencilla y tras nueve meses se llegó a la aprobación del documento INFCIRC/153¹⁰⁶. Sin embargo, el Comité de Salvaguardias del OIEA fue incapaz de elaborar un segundo documento de salvaguardias aplicable a grupos de Estados, es decir, en esos momentos sólo al EURATOM. Se propuso por ello a la Secretaria del OIEA la utilización del mismo documento (INFCIRC/153) para Estados individuales y para grupos de Estados no-nucleares. Sin embargo, la idea del EURATOM de querer limitar las salvaguardias del OIEA a la verificación de la aplicación de las salvaguardias EURATOM y permitir al Organismo la realización de una única inspección por cada diez inspecciones realizadas por el EURATOM, seguía sin convencer al OIEA¹⁰⁷.

Después de varios meses de nuevas negociaciones a finales de 1971 el OIEA y el EURATOM llegaron a un acuerdo para la aplicación de las salvaguardias. El documento resultante, INFCIRC/193, no difería mucho del modelo aprobado para Estados individuales no-nucleares es decir, el INFCIRC/153, salvo en que al primero se le añadió como fórmula de compromiso entre las Partes un protocolo de veinticinco artículos que contenían la "esencia" de la aplicación de las salvaguardias OIEA a los Estados miembros del EURATOM. Sin embargo ello no significará el fin de la disputa entre el OIEA y el EURATOM. Según Lawrence Scheinman, pasaron más de cinco años hasta que se terminaron de redactar los "Acuerdos Subsidiarios"¹⁰⁸ y no obstante algunas cuestiones quedarán sin resolver hasta 1980¹⁰⁹.

En mayo de 1975 se celebrará la primera Conferencia de Revisión del TNP. Para entonces los cinco Estados no nucleares del EURATOM habían ratificado el TNP (el último en hacerlo fue Italia). El 3 de mayo de 1975 depositaron sus instrumentos de ratificación, con lo que ya había sido salvado el primer obstáculo para que el documento de salvaguardias INFCIRC/193 pudiese entrar en vigor. Sin embargo, debido a que las negociaciones entre el OIEA y el EURATOM para la firma de dicho acuerdo de salvaguardias no finalizaron hasta mayo de 1975, algunos miembros del OIEA argumentaron que había sido superado el plazo de dieciocho meses establecido en el artículo III.4 del TNP y por ese motivo el acuerdo debía de ser invalidado. El EURATOM mantuvo entonces que dicho plazo de dieciocho meses había comenzado

sólo cuando todos sus Miembros habían ratificado el TNP y por lo tanto, la fecha a tener en cuenta era mayo de 1975, y no noviembre de 1971¹¹⁰. En cualquier caso, lo que interesa señalar es que una de las razones que explican dicho retraso de cuatro años fue el hecho que la Comunidad Europea de la Energía Atómica tuviera que actualizar el Reglamento de la Comisión 7 y 8 para cumplir los compromisos contraídos en el Acuerdo entre el OIEA y el EURATOM en virtud del artículo III del TNP. Como consecuencia de ello, dichos Reglamentos fueron reemplazados, dando lugar a un nuevo Reglamento de la Comisión del EURATOM, el Reglamento Nº 3227/76 de 19 de octubre de 1976 y que será estudiado en este capítulo.

Para el resto de los Estados no-nucleares que se fueron incorporando a la CE con posterioridad a 1975 el Acuerdo OIEA-EURATOM se aplicará de forma automática cubriendo también las actividades nucleares de estos Estados. La ampliación más importante para la aplicación conjunta de las salvaguardias OIEA-EURATOM se produjo en 1987 con la firma de España del TNP (tras su ingreso en la Comunidad en 1986) y con la unificación alemana en 1990, aplicándose las salvaguardias EURATOM a las instalaciones nucleares de la antigua Alemania Democrática. El caso más problemático lo representó el ingreso de España en la CE en 1986, ya que iba a convertirse en el único Estado no nuclear de la Comunidad que no era Parte en el TNP y por lo tanto no se la podía aplicar las salvaguardias EURATOM. Ello hubiera implicado la aplicación de un tipo especial de salvaguardias trilaterales

entre España, el EURATOM y el OIEA extremadamente complejas¹¹¹.

La firma española del TNP en 1987, desde nuestro punto de vista para evitar que el EURATOM y el OIEA aplicasen un acuerdo de salvaguardias mucho más estricto que el que se venía aplicando a los Estados no-nucleares miembros del TNP, evitó dicha situación¹¹².

4.5.2.1 Nota sobre el caso japonés

Japón había quedado claro que una de las condiciones para su ratificación del TNP era que "... no fuese discriminado frente a otras Partes en cualquiera de sus actividades nucleares pacíficas..."¹¹³. En otras palabras, esto significaba que cualquier posible concesión que el OIEA hiciese al EURATOM a través de la firma del Acuerdo de salvaguardias-verificación iba a ser también exigida al OIEA por parte de Japón. Por este motivo el OIEA ofreció al Gobierno japonés la creación de un Centro Nuclear de Control de Material (NMCC) que se crearía finalmente el 15 de abril de 1972 con sede en Tokio. Este Centro creará un sistema de control de materiales nucleares equivalente, tanto por su efectividad como por su independencia funcional, al del EURATOM y que posteriormente tendrá consecuencias importantes como modelo a seguir para la creación de otros sistemas regionales de control de materiales nucleares.

El asunto japonés puso no obstante al OIEA en una posición muy delicada. Por una parte, el Organismo tenía

mucho interés en que este Estado firmase el TNP, pero por otra, Japón presionaba al OIEA para que éste concluyese un Acuerdo con el EURATOM. El otro dilema al que se enfrentaba el OIEA era saber si Japón, mediante la creación de su propio sistema de control de los materiales nucleares equivalente al Sistema de Control Estatal¹¹⁴ exigido a los Estados con acuerdos de salvaguardias del tipo INFCIRC/153 e INFCIRC/193, iba a ser capaz de detectar con tiempo suficiente cualquier posible desviación de cantidades significativas de materiales nucleares con fines pacíficos hacia fines nucleares explosivos, tal y como establece el párrafo 28 del documento INFCIRC/153. Y además , quedaba la cuestión de qué autoridad se iba a hacer cargo de verificar dicha obligación (en el caso del EURATOM estaba claro que sería la propia estructura de la Organización, a través de la Comisión).

Pero como ha señalado Howlett, la cuestión japonesa era principalmente un asunto político. Japón quería para sí tener el mismo status nuclear que el dado a dos de los Estados perdedores de la II Guerra Mundial: Alemania e Italia , lo que se traducía también en tener el mismo status político en un mundo de posguerra¹¹⁵. EL Tratado OIEA-Japón significaba en definitiva la equiparación política japonesa a los Estados de Europa Occidental.

El 2 de diciembre de 1977 entró en vigor un acuerdo de salvaguardias específico entre el OIEA y Japón, el INFCIRC/255, que seguía básicamente el modelo del Acuerdo entre el OIEA y el EURATOM y en el que al igual que en este, se le incorporó un Protocolo "reforzando el principio de

igualdad con respecto al sistema de salvaguardias del EURATOM". Respecto al Sistema Nacional de Control establecido por el Gobierno japonés, éste siguió el modelo del OIEA, al contrario que el sistema instaurado por el EURATOM, por lo que el acuerdo Japón-OIEA fue considerado por el propio Organismo menos problemático que el concluido con el EURATOM.

4.5.3 El documento INFCIRC/193

El Acuerdo entre el OIEA y el EURATOM, más conocido con el nombre de INFCIRC/193, fue firmado el 5 de abril de 1973 con vistas a cooperar en la implantación de las salvaguardias nucleares en los territorios respectivos de ambas organizaciones y evitar, en la medida de lo posible, la duplicación innecesaria de las actividades relacionadas con la aplicación de las salvaguardias (artículo 4º de INFCIRC/193). Este objetivo se alcanzará por medio de la aplicación por parte de la UE de sus propias salvaguardias, quedando entendido que el EURATOM facilitará al Organismo toda la información necesaria para que éste tenga constancia de dicho control. Es en este sentido como hay que interpretar el artículo 3 del documento INFCIRC/193, cuando se refiere en su párrafo b a la capacidad que tiene el Organismo para "verificar la efectividad del sistema de salvaguardias de la Comunidad de acuerdo con los términos del Acuerdo".

En cualquier caso, el OIEA retiene también el derecho a realizar observaciones o inspecciones independientes de cara a clarificar los resultados obtenidos por el sistema de

salvaguardias de la Comunidad, pero siguiendo los procedimientos establecidos en el Acuerdo¹¹⁶.

Con carácter general, INFCIRC/193 es un documento compuesto de dos partes: la primera, de 98 artículos, no difiere apenas del documento INFCIRC/153 que ya analizamos. En cambio la segunda, es un protocolo de 25 artículos con cláusulas específicas para la aplicación de las salvaguardias a los Estados del EURATOM y que es lo que en definitiva hace que INFCIRC/193 sea diferente a INFCIRC/153. El artículo que otorga al OIEA la capacidad para realizar inspecciones en los Estados miembros del EURATOM es el 70, mientras que los artículos 71, 72 y 73 definen los tres tipos diferentes de inspecciones que el Organismo podrá realizar: inspecciones ad-hoc, rutinarias y especiales respectivamente. Estas inspecciones serán prácticamente las mismas que el OIEA se reservaba poder realizar en los estados no-nucleares en los documentos INFCIRC/153 e INFCIRC/66 para las inspecciones de rutina y las especiales, y en INFCIRC/153 para las inspecciones ad-hoc.

EURATOM considera los territorios de los Estados no-nucleares de la UE en su totalidad como una única zona para la aplicación de las salvaguardias y por este motivo, las transferencias de materiales nucleares realizadas entre ellos no van a necesitar notificación por parte de la Comisión de la UE al Organismo. Sin embargo, las transferencias de material nuclear fuera del territorio de la UE si van a necesitar dicha notificación (artículo 12 que será desarrollado por los artículos 91 a 97 de INFCIRC/193). Es en

este último caso cuando el OIEA tiene poder para realizar sus propias inspecciones en los territorios de los Estados de la UE. Para ello el EURATOM se compromete también a facilitar al OIEA una serie de "informes de control de material" dónde queden recogidos todos los materiales nucleares sujetos a salvaguardias bajo INFCIRC/193 (artículo 62 del Acuerdo). Dejando a un lado los aspectos técnicos, hay que señalar que existe un tiempo límite para poner a disposición del OIEA dichos informes, que debe de ser "lo antes posible" y en cualquier caso "dentro de los límites establecidos en los Acuerdos Subsidiarios"¹¹⁷.

A pesar de la gran similitud entre los dos documentos de salvaguardias, existen también una serie de diferencias importantes. Una de ellas se refiere a la designación de los inspectores por parte del EURATOM, que no rechaza la posibilidad que uno de ellos sea nacional del Estado inspeccionado, algo totalmente imposible en el sistema de salvaguardias del OIEA. El EURATOM mantiene asimismo la importante prerrogativa de poder rechazar inspectores designados por el Organismo para realizar inspecciones en el territorio de cualquiera de sus Estados miembros (artículo 85 de INFCIRC/193). Respecto a la autorización y forma de realizar las inspecciones hay que señalar que con carácter general, el OIEA deberá solicitar permiso al EURATOM para llevar a cabo una inspección en uno de sus Estados miembros, no siendo esto último necesario en determinados casos, según establece el artículo 84 del INFCIRC/193, de cara a garantizar el "principio de hecho imparcial"¹¹⁸. Ello no

quiere decir tampoco que el OIEA tenga "carta blanca" a la hora de realizar inspecciones en una instalación nuclear de un Estado miembro del EURATOM, ya que las inspecciones sin notificación se podrán realizar sólo en aquéllos casos en los que no se restrinja la actividad nuclear de la instalación en cuestión.

Otra de las diferencias esenciales entre ambos tipos de salvaguardias radica en que el EURATOM trabaja directamente con los operadores de las instalaciones nucleares mientras que el OIEA lo hace siempre directamente con los gobiernos de los Estados (esta es otra de las razones que explicarían el por qué el EURATOM lleva a cabo un número más elevado de inspecciones de rutina -oficialmente conocidas con el término ARIE- que el OIEA). Las salvaguardias EURATOM se aplican también al mineral de uranio y a sus concentrados, mientras que las del OIEA comienzan a aplicarse en la última etapa del ciclo combustible nuclear¹¹⁹.

Aparte de estas diferencias, y algunas variaciones en la terminología de los dos acuerdos que sirven de base para los Estados no nucleares miembros del TNP, no existen demasiadas variaciones entre ambos sistemas, algo que lleva a afirmar a especialistas como David Fischer que existe "una extensiva duplicación de tareas entre las operaciones del EURATOM y las del OIEA"¹²⁰.

Sin embargo, la afirmación anterior no es del todo cierta, ya que si bien en procedimiento ambos documentos son muy similares, no lo es en razón de la materia que regulan, ya que formalmente las salvaguardias EURATOM no prohíben el

uso militar o pacífico de los materiales e instalaciones nucleares salvaguardadas. Ello se hizo así intencionadamente, ya que Francia estaba especialmente interesada en desarrollar su propia "force de frappe".

4.5.4 El Reglamento Comunitario (EURATOM) 3227/76

La aplicación de INFCIRC/193 a los Estados comunitarios requería también una reforma de las disposiciones comunitarias en materia de salvaguardias con vistas a adaptar estas a las definidas en el TNP (documento INFCIRC/153). Por otra parte, había que definir también los procedimientos de salvaguardias concretos a aplicar a los dos únicos Estados nucleares europeos, Gran Bretaña, parte del TNP y Francia, no Partes en el Tratado, pero que habían hecho ofrecimientos voluntarios para someter ciertas instalaciones y materiales nucleares al control del OIEA. Todo esto originaba que para poder negociar los Acuerdos Subsidiarios entre el OIEA y el EURATOM, requeridos en el documento INFCIRC/193¹²¹ fuese necesario primero reemplazar los Reglamentos 7 y 8 del EURATOM por una nueva codificación de los mismos, a través del Reglamento 3227/76 de la Comisión, algo que se hizo con fecha de 19 de octubre de 1976¹²².

El nuevo Reglamento, aunque conserva los rasgos básicos de los antiguos Reglamentos de la Comisión 7 y 8, tiene influencias importantes del OIEA. No están contemplados sin embargo en el Reglamento los derechos de inspección del EURATOM, ya establecidos en el texto del Tratado del EURATOM

y a través de las legislaciones de sus Estados miembros en los términos definidos en el documento INFCIRC/193.

El Reglamento en cuestión se compone de un preámbulo, una primera parte de ocho artículos relativa a las características técnicas fundamentales y disposiciones particulares en materia de control, una segunda parte de quince artículos sobre el sistema de contabilidad, una tercera parte de cinco artículos acerca de las transferencias nucleares (importaciones y exportaciones), una cuarta parte de disposiciones específicas (seis artículos), una quinta parte de un sólo artículo a aplicar a los territorios de los Estados Miembros que posean armamentos nucleares y una sexta parte de definiciones englobadas bajo el título genérico de "disposiciones finales" y que configuran el total de cuarenta artículos de los que se compone el Reglamento. A este habría que añadir nueve amplios anexos que contienen los cuestionarios y formularios que se van a utilizar en la aplicación de las salvaguardias EURATOM.

En la primera parte se establece que todo operador nuclear (persona o empresa) tiene la obligación de declarar a la Comisión las características técnicas fundamentales de la instalación. El operador por ello deberá rellenar una serie de formularios relativos a cada tipo de instalación, sea esta un reactor, una instalación crítica o cualquier otra instalación nuclear¹²³. Una vez que EURATOM ha recibido dichos cuestionarios este podrá enviar inspectores a las instalaciones nucleares con el fin de verificar que la información facilitada por los operadores es correcta. Uno de

los aspectos más interesantes de esta Regulación son las disposiciones particulares en materia de control¹²⁴, así como sus diversas modalidades, dado el hecho que será una responsabilidad a cargo de la Comisión de la CEEA. Con este fin, se establecerán las llamadas "Zonas de Balance de Material" y los "Puntos Estratégicos", que serán dos términos clave que permitirán a EURATOM verificar la aplicación de las salvaguardias y la no diversión de los materiales nucleares en territorio de la UE. La primera consecuencia de la aplicación de estas medidas será que el operador tendrá que adaptar sus procedimientos de control de materiales nucleares a los requeridos por la Comisión, pasando de la utilización de un sistema de balance de material que sólo exigía informar a la Comisión una o dos veces al año (el sistema del EURATOM establecido antes del TNP), a otro de información periódica. Este nuevo sistema significa en definitiva lo que Darryl Howlett denomina una "continua evaluación de balances de materiales en varias instalaciones nucleares"¹²⁵.

Los aspectos más importantes del Reglamento 3227/76, tanto por su contenido como por las novedades que se introducen, se encuentran tratados en las Partes III y V del mismo. En lo que respecta a la tercera parte, que trata la cuestión de las transferencias nucleares, se establece la obligación que tienen personas y empresas de informar a la Comisión acerca de toda exportación de materiales nucleares (básicos o fisionables) que tenga como último destino un tercer Estado no perteneciente a la UE. Dicha notificación

previa a la Comisión deberá hacerse igualmente en los siguientes casos:¹²⁶

- "en el caso de las exportaciones procedentes de un Estado miembro parte del Acuerdo y con destino a un Estado miembro que no sea parte del Acuerdo",

- "en el caso de las exportaciones procedentes Gran Bretaña y con destino a un estado miembro parte del Acuerdo".

No obstante solamente se requerirán estas notificaciones previas "cuando el envío sea superior a un kilogramo efectivo" o cuando aun no llegando a esa cantidad, sea requerida la notificación en virtud de lo establecido en los acuerdos de salvaguardias.

Disposiciones similares van a ser aplicadas también a las importaciones de materiales nucleares, y a este respecto la notificación previa deberá ser hecha a la Comisión por lo menos ocho días antes de la preparación de los materiales para su envío¹²⁷.

El Reglamento pone especial énfasis en asegurar que las transferencias de materiales nucleares están controladas exhaustivamente, no sólo exigiendo notificación previa a las personas o empresas obligadas a declarar las características técnicas de los materiales, sino también a aquéllas no sujetas directamente a las estipulaciones del Reglamento¹²⁸.

La quinta parte del Reglamento, que como señalamos se compone exclusivamente de un artículo, tiene un interés particular. Se trata de regular la relación especial que van a tener con el EURATOM los dos únicos estados nucleares de la

UE: Francia y Gran Bretaña. A este respecto, el artículo 35 del Reglamento 3227/76 y en conexión con el artículo 84 del Tratado del EURATOM señala:

"1. Las disposiciones de este Reglamento no se aplicarán:

- a) a las instalaciones o partes de instalaciones que hayan sido destinadas a las necesidades de defensa y que se encuentren situadas en territorio de un Estado miembro que no sea parte del Acuerdo,
- b) a los materiales nucleares que hayan sido destinados por dicho Estado miembro a las necesidades de su defensa.

2. En lo que se refiere a los materiales nucleares, las instalaciones o partes de instalaciones que puedan ser destinadas a las necesidades de la defensa y que estén situados en el territorio de un Estado miembro que no sea parte en el Acuerdo, la Comisión, previa consulta y de acuerdo con el Estado miembro interesado, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 84 del Tratado, definirá en qué medida se aplicarán el presente Reglamento y los procedimientos previstos en el mismo".

El artículo en cuestión ha ocasionado muchos problemas de interpretación al EURATOM, al quedar contenido expresamente en el párrafo 2º que "la aplicación de las salvaguardias a las instalaciones y los materiales nucleares destinados a fines defensivos (es decir con una finalidad militar) deberá someterse a un procedimiento de consultas entre la Comisión de la CEEA y el Estado en cuestión". Esto va a implicar la necesidad de firmar un acuerdo entre Francia y el EURATOM por una parte y entre Gran Bretaña y el EURATOM por otra, que permita aplicar las salvaguardias EURATOM a las actividades nucleares no-militares de estos dos Estados, y en

último caso, determinar los materiales e instalaciones nucleares a los que se aplicarán también las disposiciones del Reglamento 3227/76.

El objetivo de incluir el artículo 35 en el Reglamento del EURATOM estuvo sin duda motivado por el hecho que en 1973 Francia ya no fuese el único Estado nuclear de la entonces Comunidad Europea; con el ingreso Gran Bretaña en la Comunidad esta situación va a cambiar, sobre todo, teniendo en cuenta que este último Estado será Parte en el TNP. La Comunidad vio por lo tanto la ocasión de poder incluir en un Reglamento Europeo la cuestión de la aplicación de las salvaguardias a estos Estados como derecho propio. Esta prerrogativa, que volvía a marcar diferencias con el sistema universal de salvaguardias del OIEA, se acentuó aun más con la entrada en vigor de los acuerdos de salvaguardias entre el EURATOM y estos dos Estados, basados en ofrecimientos voluntarios, a la vez que demostraba que la aplicación conjunta de ambos sistemas de salvaguardias podía ser compatible. Sin embargo, aun quedaría por resolver la cuestión del libre acceso del EURATOM, en virtud del Reglamento 3227/76, a las instalaciones nucleares de co-procesamiento (uso civil y militar) francesas y británicas.

4.5.5 Los Acuerdos de Salvaguardias con el EURATOM negociados en virtud de ofrecimientos voluntarios

Gran Bretaña concluyó un Acuerdo de salvaguardias con el OIEA y el EURATOM el 6 de septiembre de 1976, entrando en vigor el 14 de agosto de 1978. A este acuerdo se le conoce con el nombre de "Acuerdo de Verificación entre el Reino Unido/EURATOM/OIEA" o documento INFCIRC/263. Este primer acuerdo voluntario fue consecuencia directa del debate suscitado tras la firma británica del TNP y significaba a su vez una garantía adicional por parte de Gran Bretaña hacia los Estados no nucleares Partes en el Tratado de que no utilizaría su status de Estado nuclear para conseguir ventajas comerciales sobre aquéllos Miembros no nucleares. No obstante, el ofrecimiento voluntario de Gran Bretaña no era el primero que el Estado había realizado teniendo en cuenta un ofrecimiento similar hecho conjuntamente por EE.UU. y Gran Bretaña en el seno de la ENDC con motivo de la negociación del documento INFCIRC/66¹²⁹.

Sin embargo, el problema que se planteaba con la entrada en la CE de Gran Bretaña el 1 de enero de 1973 era que a partir de esa fecha todas sus instalaciones nucleares civiles quedarían sometidas al control del EURATOM, pero no así sus instalaciones militares como la de Chapelcross en Escocia y Calder Hall en Cumbria. El otro problema era cómo determinar si esas instalaciones nucleares tenían una finalidad civil o militar, ya que el EURATOM no tenía derecho de inspección sobre las instalaciones nucleares británicas con propósitos

militares. La cuestión del co-procesado de materiales nucleares se convirtió en un problema más relacionado con el EURATOM que con el OIEA, es decir, tenía que ver más con el actor regional, que con el universal¹³⁰. Ello se debía a que el EURATOM era el encargado de la aplicación directa de las salvaguardias a los Estados de la Comunidad mientras que el OIEA se limitaba sólo a verificar dicha aplicación en los términos analizados.

También es cierto que hasta mediados de los años setenta Gran Bretaña denegó en varias ocasiones al EURATOM la entrada a la central nuclear de reprocesamiento B205 en Sellafield, alegando como causa principal "motivos de seguridad nacional que podían desvelar secretos importantes". Sin embargo, todo ello no hizo más que revivir el debate acerca de Gran Bretaña y su actitud hacia el EURATOM¹³¹. Después de varios meses de negociaciones Gran Bretaña y el EURATOM llegaron a un acuerdo por el del cual el primero podía seguir con el co-procesamiento de materiales nucleares con fines pacíficos y militares hasta 1986, fecha en la cual el EURATOM tendría libertad de acceso a los materiales civiles de esas instalaciones que fue reprocesados separadamente de los militares, a los que no tendría acceso. Un acuerdo de similares características sería también alcanzado para la instalación de co-procesamiento británica de Springfield¹³².

A partir de ese momento Gran Bretaña aceptará la aplicación de las salvaguardias a todas sus instalaciones nucleares civiles con la única excepción de aquéllas sujetas a consideraciones de seguridad nacional. Bajo el acuerdo

tripartito de verificación con Gran Bretaña, el OIEA podía asimismo designar las instalaciones que deseaba inspeccionar, especialmente aquéllas dónde había sido transferido material nuclear en virtud de acuerdos bilaterales anteriores a la entrada en vigor del acuerdo de verificación con el Organismo. Los métodos empleados por el OIEA y el EURATOM para verificar que no ha sido desviada ningún material nuclear de propósitos civiles a militares serán no obstante distintos.

El caso francés ha sido también más problemático que el británico. Aunque pueda parecer a primera vista que el Acuerdo de Verificación entre Francia/EURATOM/OIEA de 27 de julio de 1978 (INFCIRC/290) es igual al concluido por Gran Bretaña, el hecho que Francia haya contado tradicionalmente con una infraestructura nuclear mucho más amplia que la británica quedó también plasmado en la firma del documento INFCIRC/290. La base del problema es a pesar de todo la misma: la diferencia entre los programas nucleares civiles y militares lo que tendrá además unas consecuencias inmediatas a la hora de aplicar las salvaguardias del EURATOM.

Otro hecho que hay que tener en cuenta es que cuando se negoció el Acuerdo de Verificación con Francia este Estado seguía sin ser miembro del TNP. Francia estaba sin embargo dispuesta a aceptar las salvaguardias internacionales sobre sus actividades nucleares civiles, pero a diferencia de Gran Bretaña, sólo en aquéllas instalaciones nucleares previamente seleccionadas por el gobierno francés¹³³. La designación de estas instalaciones, y la de los materiales fisionables

especiales, fue la causa que retrasó la firma del Acuerdo Tripartito de salvaguardias entre Francia, el EURATOM y el OIEA durante más de tres años. El Acuerdo pudo entrar finalmente en vigor el 12 de septiembre de 1981.

4.6 LA RELACION ENTRE EL EURATOM Y EL OIEA EN LA ACTUALIDAD

Hemos visto a lo largo este capítulo que las relaciones entre el EURATOM y el OIEA han sido tradicionalmente muy conflictivas. Desde los primeros años, la aplicación de las salvaguardias se planteó no en términos de eficacia, sino en términos de lucha entre un sistema regional, representado por el EURATOM y el sistema universal del OIEA. Como consecuencia, este debate condujo a la duplicación de tareas y gastos en perjuicio del OIEA y por consiguiente, a tener que replantear la cuestión acerca la equivalencia del sistema de salvaguardias del EURATOM al del del OIEA. El debate, que comenzó a raíz de la firma del TNP, se ha prolongado durante casi veinticinco años¹³⁴.

El 28 de abril de 1992 el EURATOM y el OIEA firmaron un "Acuerdo de Asociación" (también llamado de Partenariado) con vistas a coordinar de una manera más efectiva la aplicación conjunta de las salvaguardias contempladas en el Acuerdo entre el OIEA y el EURATOM de 1973 (INFCIRC/193). Bajo este acuerdo, las actividades de inspección entre ambos organismos serán llevadas a cabo sobre la base de "un hombre-un trabajo"

intentando a su vez completar estas inspecciones con medidas de control capaces de permitir a ambas organizaciones llegar a conclusiones independientes y dar garantías acerca de los materiales sujetos a salvaguardias. Los acuerdos, en definitiva tenderían a evitar las duplicaciones innecesarias de esfuerzos¹³⁵. Todo ello permitirá reducir de una manera importante el número de inspecciones que el OIEA lleva a cabo en los Estados de la UE en aproximadamente un 30 por ciento o lo que es lo mismo, de 2000 a 1000 instalaciones en una relación de personas-días de inspección¹³⁶. También se podría reducir significativamente el número de inspecciones anuales en los Estados no nucleares de 3100 a 2000, con la misma seguridad acerca de los materiales e instalaciones bajo control.

La firma de este acuerdo ha marcado sin duda un hito en las relaciones entre las dos organizaciones, que en los últimos años han superado ya sus diferencias políticas. Ya nadie pone en duda por ejemplo la efectividad del sistema de salvaguardias del EURATOM. No obstante, la entrada en vigor definitiva del Acuerdo de Cooperación entre el EURATOM y el OIEA debe de hacer frente aun a una serie de problemas. Entre otros, establecer la frecuencia de las inspecciones a nivel EURATOM, mucho más numerosas que las del OIEA si las comparamos con el radio geográfico total de operaciones de ambos organismos o bien, determinar de manera conjunta cuáles deben de ser las áreas de investigación y desarrollo nuclear con el fin de no duplicar gastos y coordinar equipos de investigación en áreas de interés común¹³⁷.

El problema básico sigue siendo sin embargo la aceptación del sistema de salvaguardias del EURATOM como equivalente del OIEA. Para el EURATOM esto es algo indispensable y el OIEA debería limitarse de forma casi exclusiva a verificar el sistema de salvaguardias aplicado por el primero a través de la realización de un máximo de tres inspecciones "ad interim" y una sola verificación física de materiales por instalación y año. Para el OIEA estas condiciones serían altamente insatisfactorias, ya que la aceptación directa de las salvaguardias EURATOM implicaría el tener que aceptar también las conclusiones de este último, sin existir por lo tanto unos criterios de verificación independientes entre ambas organizaciones. Esto implicaría en definitiva para el Organismo una pérdida de su capacidad para alcanzar conclusiones independientes¹³⁸.

4.6.1 Problemas de reconocimiento de la equivalencia del sistema de salvaguardias del EURATOM

Una vez enumerados los problemas entre el EURATOM y el OIEA en materia de aplicación de salvaguardias analizaremos por último cuáles son las ventajas e inconvenientes de una mayor integración entre los dos organismos, es decir la cuestión de un reconocimiento pleno de las salvaguardias del EURATOM por parte del OIEA. Pero también podemos plantear la hipótesis contraria, es decir, la desaparición del sistema de salvaguardias del EURATOM para que este fuese absorbido íntegramente por el OIEA. Sin embargo, esta última

posibilidad es la menos probable de todas cuantas se manejan ya que llevaría a tener que enmendar el Tratado de Roma proponiendo la desaparición de uno de sus pilares básicos, la CEEA, algo no sólo políticamente inviable, sino impensable en las condiciones actuales y proceso de integración global en el que se encuentra inmersa la Unión Europea.

David Fischer asegura que el reconocimiento del sistema de salvaguardias del EURATOM por parte del OIEA podría aumentar la credibilidad internacional en el régimen de no-proliferación nuclear, sin embargo, existen lo que se pueden llamar pros y contras de dicho reconocimiento:¹³⁹

Pros

- El reconocimiento eliminaría un número considerable de funciones y duplicaciones innecesarias, como por ejemplo, que dos inspectores del mismo Estado hagan el mismo trabajo de inspección, uno representando al OIEA y el otro al EURATOM.

- Permitiría al OIEA reducir sus inspecciones en los Estados de la UE entre un 30 y un 90 por ciento. Dada la crisis financiera a la que se enfrenta en la actualidad el OIEA¹⁴⁰ este hecho sería muy atractivo para el Organismo.

- Permitiría la reorientación de las políticas de salvaguardias del OIEA, llevando a cabo más inspecciones en aquéllos estados con una capacidad nuclear baja-media (es decir, a partir de dos o tres instalaciones nucleares trabajando con materiales fisiónables especiales). Permitiría también a los inspectores poder asumir nuevas funciones, como la inspección de instalaciones nucleares en construcción y

extender la aplicación de las salvaguardias del OIEA a aquéllos Estados europeos no miembros de la UE.

- En definitiva, la firma de un acuerdo con carácter permanente con el EURATOM, y que quizás después se podría extender a otros ámbitos regionales, ayudaría a disminuir el riesgo potencial de proliferación nuclear permitiendo que sólo tuviesen acceso a las instalaciones nucleares aquéllos inspectores pertenecientes a un Estado de la región dónde se encontrasen las instalaciones a inspeccionar. Ello sería sin duda bien acogido por los países en el umbral nuclear, reacios a ser controlados por el OIEA.

Contras

- El sistema de salvaguardias del TNP (INFCIRC/153) es el único que sigue siendo aceptado con carácter universal por parte de muchos Estados. El reconocimiento del sistema de salvaguardias del EURATOM como equivalente al del OIEA podría originar que otros estados no-nucleares exigiesen el mismo trato de reconocimiento para sus sistemas regionales menos eficaces (como el establecido en virtud del Tratado de Tlatelolco) y ocasionar serios problemas legales al OIEA.

- Como ya hemos señalado, dicho reconocimiento privaría al OIEA de su derecho a verificar independientemente la información facilitada por el EURATOM (y quizás con el tiempo por otros grupos de países). Ello relegaría el papel del Organismo no a verificar la no diversión de materiales nucleares hacia propósitos militares, sino a verificar la efectividad de otros sistemas sin poder influir en ellos.

- De cara a la Conferencia de Prórroga del TNP de 1995 podría dar la impresión que el régimen de no-proliferación nuclear vuelve a establecer una discriminación distinguiendo entre "derechos de los Estados industrializados", con su propio sistema de salvaguardias representado por el EURATOM, y "resto de los países" con menor infraestructura nuclear y por lo tanto sin derecho a contar con su propio sistema regional de salvaguardias.

4.7 LAS SALVAGUARDIAS DEL EURATOM EN LOS AÑOS NOVENTA

Para que el EURATOM tenga asegurado su futuro, e indirectamente su razón de ser, es necesario pensar en nuevas funciones atribuibles directamente a la organización más antigua encargada de la aplicación de las salvaguardias en Europa. Hay que tener en cuenta en primer lugar que el cambio de actitud de la antigua URSS con respecto al EURATOM, más favorable a partir del accidente nuclear de Tchernobil, puede ampliar las competencias de este organismo europeo hacia áreas como la seguridad nuclear en los países del Este. Además, todo apunta a que en los próximos años la Unión Europea se irá ampliando hacia el norte, con lo que el EURATOM tendrá mucho trabajo por hacer en estos Estados, con unos controles a la exportación nuclear muy debilitados tras la desintegración política de la URSS. En la misma línea de ampliación de la Unión Europea, el EURATOM podría ser el

encargado de verificar las actividades nucleares de aquéllos Estados magrebíes que suscriban acuerdos de asociación con la UE (acuerdos comerciales que cubran las instalaciones nucleares destinadas a la producción de electricidad).

Por otra parte, el Acuerdo de Asociación entre el EURATOM y el OIEA podría sentar importantes precedentes para la negociación de otros acuerdos de similares características teniendo en cuenta por ejemplo que el modelo especial de relaciones entre ambas organizaciones ya ha servido de base para la negociación de acuerdos como el firmado entre Argentina y Brasil, la ABACC (que reproduce el papel del EURATOM en el ámbito de América Latina) y el OIEA. Pero no hay que olvidar que el sistema establecido en virtud del Tratado de Tlatelolco no cuenta con la misma experiencia que la que posee en Europa el EURATOM y habrá que evitar por consiguiente que tanto Argentina como Brasil "olviden" compartir con el OIEA la información obtenida en sus inspecciones mutuas.

El tiempo ha demostrado también que la convivencia entre los dos sistemas de salvaguardias existentes hasta el momento es posible, porque operan sobre bases distintas; el sistema regional del EURATOM trata con operadores de instalaciones nucleares europeas y el universal del OIEA directamente con los gobiernos de los Estados con acuerdos de salvaguardias con el Organismo.

No debemos olvidarnos tampoco de los problemas financieros a los que debe de hacer frente el EURATOM para poner en marcha su propio sistema de salvaguardias, aspecto

que ya estuvo presente en los primeros años de la Comunidad. Intentar por ello extender el modelo del EURATOM fuera del ámbito europeo puede ser problemático. Sin embargo, el EURATOM ha demostrado a lo largo de los últimos treinta y ocho años ser una institución que, junto al OIEA, ha contribuido considerablemente a generar confianza internacional en el control de los armamentos nucleares estableciendo balances de materiales y fomentando el uso de la energía nuclear con propósitos pacíficos.

Otro de los aspectos a tener en cuenta es el hecho que el EURATOM, como primera experiencia en el área de la aplicación de las salvaguardias en territorio europeo, partió de la nada a la hora de poner en marcha un mecanismo institucional y administrativo de verificación y que sin embargo, hoy puede ser ampliado a otras regiones y esferas.

Hay que tener en cuenta que la definición de nuevas funciones para EURATOM en un momento de crisis presupuestaria y cuando ya son muchos los estados con ambiciones nucleares es más necesaria que nunca. Del nuevo enfoque que se de a las relaciones entre el OIEA y el EURATOM, unido al futuro del TNP, dependerá también el control de la proliferación nuclear en los próximos años.

Por último no queremos dejar escapar la ocasión para hacer una pequeña "crítica" al Tratado de Maastricht. Este no contiene ni un sólo artículo, ni para bien ni para mal, acerca del futuro de la energía nuclear en la Unión Europea. A pesar de este olvido aparente, la Comisión de la CEEA se encuentra discutiendo desde octubre de 1994 el "Libro Verde

de la Energía" que vuelve a otorgar un destacado papel a la energía nuclear en el seno de la UE. Según hemos sabido, el artículo 84 de este documento de la Comisión establecerá: "para el desarrollo de la energía endógena en la Unión Europea, la energía nuclear es la única vía posible para producir electricidad"¹⁴¹. El Libro Verde volvería a introducir de este modo en 1996 el debate acerca del futuro de la energía nuclear en Europa relanzando por lo tanto la otra dimensión del EURATOM, la del fomento de la energía nuclear en los Estados de la UE.

Paralelamente se está discutiendo en el seno del Parlamento Europeo el nuevo Programa de Industria Nuclear Comunitario (PINC) que deberá entrar en vigor a lo más tardar en abril de 1995 fomentando el desarrollo de las industrias nucleares en el territorio de los Estados de la UE tras doce años de olvido¹⁴².

NOTAS AL CAPITULO CUARTO

1. Tratado de Roma (en lo sucesivo Tratado del EURATOM) firmado el 25 de marzo de 1957, artículo 77 (a).
2. Ibídem, artículo 77 (b).
3. Ibídem., artículo 2 (e).
4. Así lo pone de manifiesto GOLDSCHMIDT, Bertrand: The Atomic Complex. A Worldwide Political History of Nuclear Energy, American Nuclear Society, La Grange Park, Illinois, 1982, p. 289.
5. OECD/NEA: The Regulation of Nuclear Trade. Non Proliferation - Supply - Safety, Volumen I: International Aspects, Legal Series, OECD, París, 1988, pp. 25-29.
6. El Libro de la Energía, Forum Atómico Español (FAE), Madrid, 1992, 3a edición, p. 303.
7. MUELLER, Harald: "West European Cooperation on Nuclear Proliferation" en RUMMEL, Reinhardt (Edit.): Toward Political Union. Planing a Common Foreign and Security Policy in the European Community, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Alemania, 1992, pp. 193-194.
8. BRUGMANS, Henri: La Idea Europea, 1920-1970, Editorial Moneda y Crédito, Colección Europa, Madrid, 1972, p. 212.
9. HOWLETT, Darryl: EURATOM and Nuclear Safeguards, MacMillan Press/Centre for International Policy Studies, Universidad de Southampton, Houndmills, Basingstoke y Hampshire, Gran Bretaña, 1990, p. 22. Este libro constituye también la obra de referencia básica que se va a utilizar a lo largo de todo este capítulo.
10. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, p. 299.
11. BRUGMANS, Henri: *La Idea Europea...*, p. 212.
12. Para Miriam Camps esta retirada marcó una etapa crucial en el marco de las relaciones entre Gran Bretaña y los "Seis" (refiriéndose a los estados de la CEE). Hay que tener en cuenta que Gran Bretaña era el Estado líder en esos momentos, dentro de Europa, en tecnología nuclear y por otra parte, la creación del EURATOM afectaba directamente a los suministros de uranio realizados por Canadá a este Estado. Además, la creación del EURATOM era vista como una adversidad, un hecho que iba en contra del programa nuclear con propósitos militares del Gran Bretaña. Ver CAMPS, Miriam: Britain and the European Community 1955-1963, Oxford University Press, Londres, 1964, pp. 45-53.

13. Cita recogida en HOWLETT, Darryl: *EURATOM and Nuclear Safeguards...*, p. 22.
14. CAMPS, Miriam: *Britain and the European Community...*, p. 57.
15. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, p. 295.
16. Tal es la hipótesis que sostiene por ejemplo HOWLETT, Darryl: *EURATOM and Nuclear Safeguards...*; ver también POLACH, J.: *EURATOM: Its Background, Issues and Economic Implications*, Oceana Publications, Nueva York, 1964, p. 21 y siguientes.
17. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, pp. 300-301. Parte de las conclusiones de este informe aparecen reproducidas en esta obra.
18. POLACH, J.: *EURATOM: Its Background, Issues and Economic Implications...*, pp. 47-61.
19. *Ibidem*, pp. 61-62.
20. CAMPS, Miriam: *Britain and the European Community...*, p. 87.
21. *Ibidem*, p. 88.
22. *Ibidem*, p. 90.
23. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, p. 297.
24. NAU, Henry: *National Politics and International Technology*, Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1974, pp. 95-96.
25. NIEBURG, Harold: *Nuclear Secrecy and Foreign Policy*, Public Affairs Press, Washington DC, 1963, p. 130.
26. Tal es el argumento sostenido por ejemplo por MOORE, Ben: *NATO and the Future of Europe*, Harper & Brothers, Nueva York, 1958, pp. 189-190.
27. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, pp. 293-294.
28. Este comunicado aparece citado y reproducido parcialmente en HOWLETT, Darryl: *EURATOM and Nuclear Safeguards...*, pp. 54-55.
29. *Ibidem*.
30. Acerca del programa nuclear francés nos remitimos a lo señalado en el capítulo I de esta tesis doctoral.
31. GOLDSCHMIDT, Bertrand: "From Nuclear Middle Ages to Nuclear Renaissance" en PILAT, J., PENDLEY, R., y EBINGER, Ch. (Edits.): *Atoms for Peace. An Analysis after Thirty Years*, Westview Press, Boulder y Londres 1985, pp. 115-116.

32. Así lo menciona Bertrand Goldschmidt, *Ibídem*, p. 118.
33. *Ibídem*.
34. HOWLETT, Darryl: *EURATOM and Nuclear Safeguards...*, pp. 62.
35. NAU, Henry: *National Politics and International Technology...*, p. 72.
36. Kramer, Heinz: *Nuklearpolitik in Westeuropa und die Forchungspolitik der EURATOM*, Carl Heymans Verlag, Colonia, Alemania, 1976, p. 9.
37. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, p. 291.
38. *Ibídem*, p. 292.
39. *Ibídem*
40. Nótese que algunos textos en español otorgan género femenino al EURATOM al considerar que las siglas corresponden al nombre de Comunidad Europea de la Energía Atómica. Nosotros utilizaremos en esta tesis doctoral el género masculino cuando nos refiramos a EURATOM y femenino, cuando hablemos de la CEEA. Este uso está también más extendido que el primero.
41. OIEA: *Las Salvaguardias en Europa*, Viena, Austria, Julio de 1985, NO de distribución IAEA/PI/A.12S 85-01126, p. 28.
42. Originalmente eran tres protocolos. Con la entrada en vigor del Tratado de fusión de los ejecutivos el 1 de julio de 1967 el tercer Protocolo, que se refería a los privilegios e inmunidades de la Comunidad Europea de la Energía Atómica fue derogado por medio del párrafo segundo del artículo 28 del Tratado de fusión e incorporado como Protocolo sobre privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas.
43. Párrafos 4º y 5º del Preámbulo del Tratado del EURATOM. El texto completo en español, que ha sido también el utilizado por nosotros, se puede encontrar en *Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Tratados por los que se revisan dichos Tratados. Acta Unica. Resoluciones. Declaraciones*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987, pp. 611-800.
44. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, p. 383. Darryl Howlett sin embargo no coincide plenamente con las afirmaciones de Goldschmidt.
45. *Ibídem*, p. 384.
46. Entrevista a Darryl Howlett, Freudenstadt, Alemania, 29 de mayo de 1994.
47. GOLDSCHMIDT, Bertrand: *The Atomic Complex...*, p. 386.
48. WILLRICH, Mason: *Non-Proliferation Treaty. Framework for Arms Control*, The Michie Company, Law Publishers, Charlottesville, Virginia, Estados Unidos,

1969, p. 109.

49. GOENS, Julien: "The limits to supranational policy-making in Western Europe" en LOMAS, Peter y MUELER, Harald (Edits.): Western Europe and the Future of the Nuclear Non-Proliferation Treaty, Centre for European Policy Studies (CEPS)/Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), Bruselas, Bélgica, 1989, pp. 22-23.

50. Para elaborar este epígrafe se han utilizado fundamentalmente las dos obras de referencia siguientes: OECD/NEA: *The Regulation of nuclear Trade...*, pp. 29-30; FAE: *El Libro de la Energía...*, pp. 306-307.

51. Artículo 3.2 del Tratado del EURATOM.

52. Ibídem, artículo 40.

53. Sobre estos aspectos ver El dossier europeo: la energía nuclear en la Comunidad Europea, Comisión de las Comunidades Europeas, 1987; Editado en español por el Forum Atómico Español (FAE).

54. Artículo 31 del Tratado del EURATOM.

55. Ibídem, artículo 52.

56. Ibídem, artículo 54.

57. Un estudio más detallado sobre el papel de la Agencia de Aprovisionamiento del EURATOM puede encontrarse en OECD/NEA: *The Regulation of nuclear Trade...*, pp.40-44.

58. Timerbaev, Roland; Moskowitz, Lisa y VOS, Jacques (Recopiladores): *Inventory of International Non-Proliferation Organizations and Regimes*, Monterey Institute of International Studies, Program for Nonproliferation Studies, Working Paper Nº 2, Junio de 1993, p. 28.

59. Entrevistas a funcionarios del área de salvaguardias del Ministerio de Español de Industria, Madrid, diciembre de 1993.

60. Timerbaev, Roland: *Inventory of International Non-Proliferation Organization...*, p. 28.

61. Ibídem.

62. FISCHER, David: Stopping the spread of nuclear weapons. The past and the prospects, Editorial Routledge, Londres y Nueva York, 1992, p. 101.

63. Ibídem, p. 102.

64. Ver al respecto el capítulo primero de esta tesis doctoral.

65. Reproducido en HOWLETT, Darryl: *EURATOM and Nuclear Safeguards...*, pp. 89.
66. Artículo 86 del Tratado del EURATOM.
67. Este esquema se encuentra más desarrollado en HOWLETT, Darryl: *EURATOM and Nuclear Safeguards...*, pp. 89-100.
68. El artículo 84 señala:
"Al efectuar el control, no se harán discriminaciones por razón del uso a que se destinen los minerales, materiales básicos y materiales fisiónables especiales.
El alcance y las modalidades del control y competencias de los órganos encargados de dicho control se reducirán a la consecución de los objetivos definidos en el presente Capítulo.
No podrá extenderse el control a los materiales destinados a satisfacer las necesidades de defensa que estén sometidos, con tal fin, a un proceso de elaboración especial o que, tras esa elaboración, se hallen, conforme a un plan operativo, situados o almacenados en un establecimiento militar".
69. A este respecto resulta muy interesante la obra del Profesor SCHEINMAN, Lawrence: *Atomic Energy Policy in France under the Fourth Republic*, Princenton University Press, Princenton, 1965, especialmente las páginas 180-190.
70. HOWLETT, Darryl: *EURATOM and Nuclear Safeguards...*, pp. 96-97.
71. OECD/NEA: *The Regulation of nuclear Trade...*, p. 55.
72. OIEA: *Las Salvaguardias en Europa...*, pp. 5-6.
73. Nótese que aunque en el texto oficial en inglés el capítulo lleva el título de "salvaguardias", en el texto oficial en español se titula "control de seguridad" y la palabra salvaguardia no aparece mencionada ni una sola vez.
74. Artículo 77 (a) del Tratado del EURATOM.
75. *Ibidem*, artículo 83.1.
76. *Ibidem*, artículo 81, párrafos 3 y 4.
77. HOWLETT, Darryl: *EURATOM and Nuclear Safeguards...*, p. 88.
78. Harald Müller, David Fischer y Darryl Howlett, en entrevistas celebradas personalmente con ellos, así lo han puesto de manifiesto.
79. Párrafo 1 del artículo 81 del Tratado del EURATOM.
80. Acerca de este debate ver el Anexo 2 ("Recognizing the equivalence of the EURATOM system?") del libro de FISCHER, David: *Towards 1995: The Prospects for Ending the Proliferation of Nuclear Weapons*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR)/Dartmouth Publishing Company Limited, Ginebra-Aldershot, 1993, pp. 241-244.

81. OIEA: *Las Salvaguardias en Europa...*, p. 31.
82. Ver el capítulo tercero de esta tesis doctoral.
83. WILLRICH, Mason: *Non-Proliferation Treaty...*, p. 108.
84. Dado que el TNP fue analizado ya en profundidad en el capítulo II de esta tesis doctoral, en el presente capítulo nos limitaremos sólo a indicar la relación entre el OIEA y el EURATOM en lo que respecta a la aplicación de las salvaguardias contenidas en el artículo III del TNP.
85. WILLRICH, Mason: *Non-Proliferation Treaty...*, p. 109.
86. A este respecto ver los documentos del Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones de Naciones Unidas ENDC/PV.356, párrafo 15, de 14 de diciembre de 1967 para la posición de la Unión Soviética; ENDC/PV.300, párrafos 6-7, de 30 de mayo de 1967, para la posición de Suecia y ENDC/PV.294, párrafo 7, de 16 de marzo de 1967, para la posición de la República Árabe Unida (RAU).
87. GOENS, Julien: *The limits to supranational policy-making in Western Europe* en LOMAS y MUELER, p. 22.
88. HOWLETT, Darryl: *EURATOM and Nuclear Safeguards...*, p. 122.
89. *Ibidem*, p. 124.
90. Algunos de estos argumentos pueden encontrarse en VAN DER MEY, L.M.: "Non-proliferation of nuclear weapons" en EVERTS, P. y WALRAVEN, G. (Edits.): Politics of Persuasion. Implementation of Foreign Policy by the Netherlands, Gower Press, Aldershot, Gran Bretaña, 1989, p. 126.
91. Según Darryl Howlett, en 1968, cuando se produce la apertura a la firma del TNP, la Comisión del EURATOM había adoptado una posición propia que en definitiva significaba que los estados no-nucleares del EURATOM no ratificarían el TNP hasta que no fuese firmado un acuerdo de salvaguardias entre el EURATOM y el OIEA, que fuese compatible a su vez con el Tratado del EURATOM.
92. Así lo pone de manifiesto David Fischer en una entrevista mantenida con Darryl Howlett, *EURATOM and Nuclear Safeguards...*, p. 126.
93. Citado por IMBER, M.: "NPT Safeguards: The Limits of Credibility" en Arms Control, septiembre de 1980, p. 195.
94. Citado por WILLRICH, Mason: *Non-Proliferation Treaty...*, p. 112.
95. Ver el epígrafe titulado "Recognizing the Equivalence of EURATOM System?" en FISCHER, David: *Towards 1995...*, pp. 241-244.
96. SCHEINMAN, Lawrence: The Non-Proliferation Role of the International Atomic Energy Agency: A Critical Assessment, Resource for the Future, Washington, DC, 1985, pp. 71-73.

97. Sobre esta cuestión ver el artículo de UNGERER, Werner: "The Verification Agreement EURATOM/IAEA" en *AUSSENPOLITIK*, Vol. 24, Nº 2, (1973), pp. 188-189; ver también WILLRICH, Mason: *Non-Proliferation Treaty...*, p. 113.

98. MUELLER, Harald: *West European Cooperation on Nuclear Proliferation...*, pp. 194-195.

99. *Ibidem*, p. 195.

100. BURNS, Lewis: "The Non-Proliferation Treaty: its Negotiation and Prospects" en *International Organization*, Nº 23, (1969), pp. 788-807.

101. SHAKER, Mohamed: *The Nuclear Nonproliferation Treaty. Origin and Implementation 1959-1979*, Edit. Oceana, Londres, 1980, Vol I, capítulo 6 y Vol. II, capítulos 10 y 12.

102. El documento en cuestión es el INFCIRC/193 de 14 de septiembre de 1973. El texto se firmó el 5 de abril de ese mismo año, entrando en vigor el 21 de febrero de 1977. Según David Fischer, otro de los compromisos a los que llegaron el OIEA y el EURATOM fue el de no denominar al Acuerdo entre ambos de ninguna manera, ni Acuerdo de Verificación, ni Acuerdo de Salvaguardias, sino simplemente "Acuerdo entre Bélgica, Dinamarca, la República Federal Alemana, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Organismo en conexión con el Tratado sobre la No-Proliferación de Armas Nucleares". Dinamarca, Irlanda, Grecia, España y Portugal se han ido incorporando progresivamente al Acuerdo en función de las sucesivas ampliaciones de la UE.

103. SHAKER, Mohamed: *The Nuclear Nonproliferation Treaty...*, p. 695.

104. Darryl Howlett: *EURATOM and Nuclear safeguards...*, p. 139.

105. FISCHER, David: *Towards 1995...*, p. 82.

106. Para un análisis en profundidad del documento INFCIRC/153 ver el capítulo tercero de esta tesis doctoral.

107. GOLDBLAT, Josef (Edit.): *Safeguarding THE ATOM: A Critical Appraisal*, Taylor & Francis/SIPRI, Londres, 1985, p. 71.

108. Ver el capítulo tercero de esta tesis doctoral.

109. SCHEINMAN, Lawrence: *The International Atomic Energy Agency...*, pp. 159-160.

110. Así lo pone de manifiesto David Fischer en una entrevista celebrada con Darryl Howlett. Citado por este último en *EURATOM and Nuclear Safeguards...*, p. 153.

111. GOENS, Julien: *The limits to supranational policy-making...*, pp. 22-23.

112. A este respecto ver los capítulos referentes a la parte española de esta tesis doctoral.

113. FISCHER, David: *Towards 1995...*, p. 82.

114. "State System for Accounting and Control" (SSAC).

115. HOWLETT, Darryl: *EURATOM and Nuclear Safeguards...*, p. 158.

116. Artículo 3 párrafo b del documento INFCIRC/193.

117. *Ibidem*, artículo 63 (a).

118. HOWLETT, Darryl: *EURATOM and Nuclear Safeguards...*, p. 170.

119. FISCHER, David: *Towards 1995...*, p. 241.

120. *Ibidem*.

121. Artículos 39 y 40 del documento INFCIRC/193.

122. El texto en español, y que hemos utilizado también para la redacción de este epígrafe, se encuentra publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE)*, Número 12, Serie Energía, Volumen 2, Edición Especial, 1985, pp. 172-227.

123. Artículo 1 y anexo I del Reglamento.

124. *Ibidem*, artículo 7.

125. HOWLETT, Darryl: *EURATOM and Nuclear Safeguards...*, p. 173.

126. Artículo 24 (a) del Reglamento.

127. *Ibidem*, artículo 25 (b).

128. *Ibidem*, artículo 26.

129. GROOVE, S.: "Transferring U.S. Bi-lateral Safeguards to the IAEA" en *Duquesne University Law Review*, Vol. 6, Nº 1, 1967-68.

130. HOWLETT, Darryl: *EURATOM and Nuclear Safeguards...*, p. 183.

131. *Ibidem*, p.184.

132. *New Scientist*, 21 de febrero de 1986, p. 13.

133. Artículo 1.a del documento INFCIRC/290.

134. Wilrich Mason ya sugería en su obra *Non-Proliferation Treaty...*, escrita en 1968, algunas medidas que podrían facilitar la cooperación entre los dos organismos, previendo ya que la cuestión de la aplicación conjunta de las salvaguardias por parte del EURATOM y el OIEA sería fuente de futuros conflictos. Entre las medidas que entonces se sugerían se encontraban la sumisión de todos los informes relativos a las salvaguardias al OIEA, salvo aquéllos que estuvieran directamente vinculados con la aplicación de las salvaguardias por parte del EURATOM, que serían enviados directamente a la Comisión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa), pp. 111-112.

135. IAEA Press Release PR 92/93 de 29 de abril de 1992.

136. Datos no oficiales. Entrevista a David Fischer, Freudenstadt, Alemania, 28 de mayo de 1994.

137. Apenas existen referencias documentales acerca de este acuerdo. Aquí hemos utilizado ponencias de conferencias dónde se ha tratado directamente la cuestión. Ver por ejemplo la ponencia presentada por BLIX, Hans, Director General del OIEA, con el título *A briefing note on the proposed IAEA/EURATOM Partnership Approach*, Sede del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), Viena, Austria, 15 de septiembre de 1992.

138. *Director General's Consultation with Resident Representatives of IAEA States which are also Members of the European Community on the Partnership Approach: Conceptual Differences between the Agency and EURATOM and their Possible Consequences*, 5 de noviembre de 1992 (ponencia-informe de distribución reservada).

139. FISCHER, David: *Nuclear Safeguards and New Verification Approaches in Europe*, ponencia presentada al onceavo Core Group Meeting del Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation (Universidad de Southampton, Gran Bretaña) con el título *The New Europe and Nuclear Non-Proliferation*, Erbismühle, Frankfurt, 22-24 de mayo de 1992.

140. A este respecto ver el capítulo tercero de esta tesis doctoral.

141. Opinión expresada por Alfonso Alvarez de Miranda en una Conferencia con el título *El Mundo de Bruselas*, pronunciada en las IX Jornadas Nacionales sobre Energía y Educación: La Energía Nuclear en la Unión Europea. Forum Atómico Español (FAE), Madrid, 23 y 24 de septiembre de 1994.

142. *Ibidem*.

ABRIR CAPÍTULO QUINTO

