

La Presidencia Española de la Unión Europea ante la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 2010

Inmaculada Marrero Rocha

Documento de Trabajo 44/2009



Inmaculada Marrero Rocha

Doctora en Ciencia Política y en la actualidad profesora titular de Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada. Cursó estudios de posgrado en el *Institut de Hautes Études Internationales* de la Universidad de Ginebra. Ha sido becaria *Fulbright* en el *American Studies Institute* en la Universidad de Delaware (EE UU). Tiene experiencia profesional en instituciones extranjeras como el *European Institute of Public Administration* de Maastricht (Holanda) y en el *Geneva Center for Security Studies* de Ginebra (Suiza). Profesora invitada en el *Smith College* de Massachusetts (EE UU), la *Loyola School of Law* de Los Ángeles (California) y la Universidad de Stetson (Florida). Entre sus publicaciones destacan: La participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones de paz; Armas nucleares y Estados proliferadores; El discurso jurídico-internacional en los debates del congreso de los diputados: los casos de Kosovo y la Guerra de Iraq, *Revista Española de Derecho Internacional*, nº 1, 2005; Desarme nuclear en el nuevo contexto de seguridad, *Tiempo de Paz*, nº 74, 2004, pp. 35-44; Los cambios en la política exterior española, *Tiempo de Paz*, nº 71, 2003, pp. 46-62; La lucha contra el terrorismo internacional y los cambios en la estrategia de no proliferación y desarme de EE UU, *Afers Internacionals*, nº 63, diciembre 2003-enero 2004, pp. 29-48; The Implications of Spanish-Moroccan Governmental Relations for Moroccan Immigrants in Spain, *European Journal of Migration and Law*, nº 3, 2005, pp. 413-434; o US-Spain Security Relations after 9/11, en *The War on Terror and US Bilateral Relations: Strategic and Societal Implications*.


Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Inmaculada Marrero Rocha

ISBN: 978-84-92424-94-8

Depósito Legal: M-51485-2009

Impreso en papel ecológico 

Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
1. Introducción	10
2. Condicionantes de la actuación de la Unión Europea en el marco de la próxima Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares en 2010	13
2.1 Los Estados miembros de la Unión Europea y la evolución del régimen de no proliferación y desarme nuclear	13
2.2 Los obstáculos derivados de las propias características del régimen de no proliferación y desarme nuclear	20
3. La actuación de la Unión Europea en el marco de la no proliferación y el desarme nuclear	23
4. Los elementos de poder de la Unión Europea para contribuir al avance del régimen de no proliferación y el desarme nuclear	28
5. La propuesta de la Unión Europea en la próxima Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares	32
6. Conclusiones	45

Siglas y abreviaturas

ADM	Armas de destrucción masiva
CTBT	Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares
EE UU	Estados Unidos
KEDO	Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana
OIEA	Organismo Internacional de la Energía Atómica
OTAN	Organización para el Tratado del Atlántico Norte
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
START	<i>Strategic Arms Production Reduction Treaty</i>
TNP	Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares

Abstract

La próxima Presidencia Española deberá diseñar y hacer valer una posición común de toda la Unión Europea en el marco de la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, que tendrá lugar el próximo mes de mayo de 2010. En este sentido, este documento pone de manifiesto tanto las dificultades a las que deberá hacer frente la Unión Europea, así como los instrumentos con los que cuenta para conseguir un protagonismo considerable durante el desarrollo de la Conferencia de Examen y contribuir al cumplimiento de las disposiciones del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. Igualmente, el documento examina dos posibles escenarios internacionales que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar la posición común de la Unión y que van a determinar enormemente su participación. Por último, se ofrecen una serie de recomendaciones generales que podrían ser útiles para corregir los puntos débiles de la actuación que la Unión Europea ha tenido en Conferencias anteriores.

The next Spanish Presidency should design and put forward a common position throughout the European Union in the framework of the Conference on the Non-Proliferation of Nuclear Arms Treaty, to be held in May 2010. To this end, this document seeks to show both the difficulties the European Union has to confront, as well as the instruments/tools it can count on to enable it to play a leading role during the Examining Conference and contribute to accomplishing the provisions of the Non-Proliferation of Nuclear Arms Treaty. The document/paper also examines two possibles international scenarios that have to be taken into account

when planning the Union's common position and that will substantially determine its participation. Finally, it makes a series of general recommendations that may be useful to correct the weak points of the Union's performance in previous Conferences.

Resumen ejecutivo

El próximo mes de mayo se celebrará la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, y son muchas las expectativas depositadas en este acontecimiento. Los anunciados cambios en la política exterior norteamericana por parte de su nueva Administración pueden suponer un mayor compromiso de EE UU en el ámbito de la no proliferación y, especialmente, en el desarme nuclear, como demuestra la marcha de sus negociaciones con la Federación Rusa para la conclusión de un nuevo tratado START sobre desarme nuclear estratégico. Teniendo en cuenta este contexto, la Unión Europea debe valorar las condiciones de su participación en la próxima Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, los objetivos que deberá marcarse y el protagonismo que podría asumir durante su transcurso. El trabajo al que se enfrenta la próxima Presidencia Española puede resultar complejo, teniendo en cuenta que en los últimos tiempos los avances en materia de aplicación de este Tratado han sido pocos, especialmente por lo que se refiere al desarme nuclear y, al mismo tiempo, por las crisis que han tenido lugar como consecuencia del anuncio de retirada del Tratado por parte de Corea del Norte y las sospechas que todavía se ciernen sobre las verdaderas intenciones iraníes en su programa nuclear civil.

La Unión Europea cuenta con una serie de factores que podrían serle favorables a la hora de plantear su estrategia de actuación en el marco de la Conferencia de Examen. En concreto, su experiencia y la de sus Estados miembros en tecnología y seguridad en el uso de la energía nuclear con fines pacíficos, la convierten en una gran experta a la hora de asesorar y participar en los procesos de desarme nuclear

de terceros Estados y, además, proponer mejoras y avances en programas nucleares civiles a cambio de que los Estados destinatarios asuman compromisos en materia de no proliferación. Además, las grandes redes político-diplomáticas y económicas con las que cuenta la Unión Europea y sus Estados miembros pueden convertirse en importantes puentes diplomáticos a la hora de conciliar las distintas posiciones que se pondrán de manifiesto durante la celebración de la Conferencia. Por último, no podemos obviar que la Unión cuenta con fuertes instrumentos económicos y comerciales para incentivar la asunción de compromisos en materia de no proliferación y desarme nuclear de terceros Estados y, al mismo tiempo, disuadir a aquellos que pretendan incumplir las obligaciones que en su día contrajeron en esta materia.

Sin embargo, no son pocos los obstáculos que podrá encontrarse la Presidencia Española a la hora de defender una posición unitaria y coherente en el marco de la Conferencia de Examen. Entre esos obstáculos, los más evidentes son las diferentes percepciones que mantienen los Estados miembros sobre la cuestión, teniendo en cuenta que Francia y el Reino Unido son países nucleares y tienen un estatus privilegiado en el seno del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, mientras que el resto se ha comprometido a utilizar la energía nuclear para fines civiles, aunque tiene diferentes opiniones sobre la utilidad o la conveniencia del mantenimiento de los arsenales de muchos de los Estados nucleares. Igualmente, conviene tener presente que el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares constituye la piedra angular del régimen de no proliferación y desarme nuclear, y que el complicado consenso que se alcanzó para su conclusión difícilmente podría repetirse para introducir modificaciones que den respuesta al cambio de las circunstancias internacionales. Además, el conjunto de instrumentos jurídicos que completan este Tratado, y que constituyen lo que conocemos como el régimen de no proliferación y desarme nuclear, resulta muy dispar en cuanto al nivel de participación y al grado de cumplimiento que han alcanzado sus Estados partes. En este sentido, existen convenios o tratados que aún no han entrado en vigor después de más de una década desde su conclusión, otros que no han podido adquirir un carácter universal hasta la fecha o, simplemente, el nivel de cumplimiento de las disposiciones de dichos instrumentos no ha sido el esperado. En definitiva, parece difícil imaginar grandes e inmediatos avances en el régimen de no proliferación y desarme nuclear como consecuencia de la celebración de la Conferencia de Examen en 2010.

Teniendo en cuenta las dificultades propias de la Unión Europea para alcanzar consensos claros entre sus Estados miembros sobre las propuestas que deberían presentarse y los compromisos que deberían asumirse y, al mismo tiempo,

evaluando los instrumentos económicos, técnicos y político-diplomáticos con los que cuenta la Unión, la Presidencia Española deberá valorar las circunstancias internacionales del momento y los avances que, en el marco de estas circunstancias, admita el régimen de no proliferación y desarme nuclear, para, a partir de ahí, modificar o desarrollar las propuestas más oportunas. Siguiendo ese razonamiento, el documento ofrece dos posibles “escenarios internacionales tipo” que podrían servir de guía para valorar el contenido de las propuestas y las características de la actuación de la Unión Europea. Igualmente, se ofrecen una serie de recomendaciones generales, entre las que destacan, en primer lugar, la necesidad de abandonar posiciones amplias, vagas y programáticas como las que ha desarrollado la Unión en Conferencias de Examen. En segundo lugar, el documento aporta una serie de propuestas en las que la Unión Europea podría tener un protagonismo esencial y que versan sobre la conclusión de un tratado internacional de garantías de seguridad, avances en los instrumentos de control de exportación de productos y bienes de doble uso o mejoras en el mecanismo de condicionalidad nuclear dentro de los acuerdos comerciales concluidos por la Unión Europea con terceros Estados. Finalmente, el documento apunta que si se producen progresos, sin precedentes, en materia de desarme nuclear estratégico y táctico, los Estados nucleares europeos deberían estar dispuestos a realizar gestos claros, que pongan de manifiesto su intención de no modernizar sus capacidades nucleares, a pesar de que éstas sean de un tamaño ínfimo en comparación con las que poseen las dos grandes potencias nucleares y China y, también, a ratificar su compromiso con un futuro desarme nuclear global.

1. Introducción

Entre los días 3 al 28 de mayo de 2010 se celebrará, en Nueva York, la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP, en adelante). Este acontecimiento está rodeado de una gran expectación, teniendo en cuenta que el TNP constituye la piedra angular del régimen internacional de no proliferación y desarme nuclear y, además, que las dos últimas conferencias de examen del TNP concluyeron sin avances significativos¹. En la Conferencia de 2000 se alcanzó un acuerdo de “13 pasos prácticos” a seguir, que consistían en un conjunto de medidas destinadas a progresar en la aplicación del artículo VI del TNP; promover la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT, en adelante); llegar a la conclusión de un acuerdo que prohíba la producción de material fisible para uso militar; y el establecimiento de un órgano subsidiario en el marco de la Conferencia de Desarme que se ocupase de las cuestiones relacionadas con el desarme nuclear, entre otras. Más tarde, la falta de progresos en el cumplimiento de esos acuerdos adoptados en 2000, junto con

1 En su Resolución 64/24 (A/62/391), de 10 de enero de 2008, la Asamblea General de Naciones Unidas se mostró enormemente preocupada por los inexistentes avances en materia de desarme nuclear, el incumplimiento de los acuerdos adoptados en la Conferencia de Examen de 2000 y el hecho de que no se lograra ningún acuerdo sustancial en 2005 sobre el seguimiento de las obligaciones en materia de desarme nuclear en la Conferencia de 2005. En concreto, insta “la continuación de los esfuerzos de todos los Estados poseedores de armas nucleares por reducir sus arsenales nucleares unilateralmente”, además de un aumento de la transparencia sobre sus capacidades nucleares e iniciativas unilaterales de reducciones de armas no estratégicas. Además, la Asamblea recuerda la necesidad de adoptar medidas concretas para reducir el Estado operacional de armamento nuclear y seguir en el ofrecimiento de los Estados nucleares de dotar de garantías jurídicamente vinculantes a los Estados no poseedores de armas nucleares que son parte del TNP.

las circunstancias internacionales y las discrepancias entre los Estados partes del Tratado después de la guerra y posterior ocupación de Iraq abocaron la Conferencia de Examen de 2005 al fracaso.

La celebración de la Conferencia de Examen de 2010 coincidirá con el período de la Presidencia Española de la Unión Europea y las novedades que introduce el Tratado de Lisboa –el estreno del presidente de la Unión y una nueva alta representante– incrementan las perspectivas de lograr que la Unión presente una propuesta unitaria y progresista que contribuya de manera decisiva a avanzar en la no proliferación y el desarme nuclear. Sin embargo, esta posibilidad se antoja compleja, teniendo en cuenta que persisten una serie de obstáculos que dificultan el diseño de una opción acertada y realista, que supere ese espacio general, programático y retórico donde permanecen muchas de las iniciativas de la Unión Europea en el marco de la cooperación en Política Exterior y de Seguridad Común (PESC, en adelante). En conferencias anteriores, la Unión Europea no logró tener un protagonismo reseñable, teniendo en cuenta que se trata de uno de los ámbitos de la acción exterior de competencia exclusiva de los Estados miembros y también uno de los espacios de la política exterior y de seguridad donde se producen mayores diferencias entre las situaciones y los puntos de vista que mantienen los Estados miembros, lo que hace mucho más difícil lograr el consenso en el marco de la PESC². Por ello, muchos expertos se muestran poco optimistas a la hora de vaticinar que la Unión Europea puede realizar una contribución decisiva durante la Conferencia de Examen de 2010³, y apuestan por rebajar las expectativas, teniendo en cuenta que las posiciones comunes que han elaborado los Estados miembros sobre esta cuestión se han caracterizado por estar cargadas de retórica y objetivos demasiado ambiciosos, que, si bien son compartidos por la gran mayoría de la comunidad internacional, carecen de una concreción posterior, de un proyecto de ejecución y, en definitiva, de un compromiso importante por parte de los Estados miembros que suponga un salto cualitativo para avanzar en la no proliferación y el desarme nuclear.

2 El artículo 34 del Tratado de la Unión Europea (antiguo artículo 19) recoge que “Los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales. Los Estados miembros defenderán en esos foros las posiciones de la Unión. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad organizará dicha coordinación”, mientras que el artículo 27.2 establece que: “El Alto Representante representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales o en las conferencias internacionales”.

3 Véase Vogel, H. (Dir.): “Reviving the NPT- What Role for the EU?”, *Workshop Report*, Berlin, 28 may 2009.

No obstante, la próxima Conferencia de Examen también se celebrará en un contexto internacional diferente en muchos aspectos, que puede ayudar a avanzar en el ámbito de la no proliferación nuclear y a facilitar la posición de la Unión Europea y de sus Estados miembros para que su contribución a este régimen internacional sea más significativa. En este sentido, resulta necesario valorar, en primer lugar, cuál ha sido la relación que han tenido algunos de los Estados miembros y la propia Unión Europea en el diseño y evolución del régimen de no proliferación y desarme nuclear, y cuáles son los obstáculos que se derivan de esa relación a la hora de revalorizar el lugar que puede ocupar la Unión en su progreso y mejora. Y, en segundo lugar, se abordarán las propias limitaciones del régimen de no proliferación y desarme nuclear y del contexto internacional para su revisión y reforma. Después de ello, el documento tratará las cuestiones relacionadas con las características que ha tenido la actuación que la Unión Europea y las dificultades que se han detectado para poder avanzar de manera más sustancial, materializando sus declaraciones de intenciones en acciones concretas. Igualmente, se examinarán los elementos o factores con los que contará la Presidencia Española para incrementar el éxito de sus propuestas y su protagonismo de cara a la Conferencia de Examen de 2010. Por último, se expondrán las distintas posiciones y también propuestas que podría llevar la Presidencia Española a la próxima Conferencia de Examen del TNP, teniendo en cuenta las características del escenario internacional que pueda aparecer en los próximos meses y que será decisivo a la hora de prever el resultado final de este acontecimiento.

2. Condicionantes de la actuación de la Unión Europea en el marco de la próxima Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares en 2010

La posición de la Unión Europea en la próxima Conferencia de Examen del TNP estará condicionada por dos tipos de factores. Los primeros se derivan fundamentalmente de la relación que han tenido algunos Estados miembros con la creación y desarrollo del régimen de no proliferación y desarme nuclear y, en concreto, con su posición dentro del TNP. Ello, sin duda, ha provocado diferencias entre las percepciones y posiciones que mantienen los Estados miembros sobre cómo actuar ante las intenciones nucleares militares de otros Estados y, además, frenar la proliferación nuclear y lograr un desarme nuclear global. El segundo tipo de factores proviene de las características del diseño del propio régimen de proliferación y desarme nuclear, y de su evolución a lo largo de las distintas etapas por las que ha pasado la sociedad internacional desde la conclusión del TNP en 1968, lo que ha marcado una serie de límites que condicionan la aplicación y revisión del régimen. Ambas cuestiones merecen un análisis más detenido.

2.1 Los Estados miembros de la Unión Europea y la evolución del régimen de no proliferación y desarme nuclear

Antes de la firma y entrada en vigor del TNP, las Comunidades Europeas ya desempeñaban un papel fundamental en el ámbito de la energía nuclear civil. Con la creación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica en 1957, el uso de la energía nuclear civil por parte de los Estados miembros se sometió a una autoridad supranacional que garantizaba la cooperación en materia de producción, investigación, comercialización y seguridad, coordinando y controlando la industria nuclear civil y la relaciones entre los Estados miembros en este ámbito.

De esa manera, se establecía el régimen regional más avanzado en materia de producción y uso de energía nuclear para fines pacíficos. Además, la experiencia de la Unión en el ámbito nuclear ha sido de gran ayuda para contribuir, con asistencia técnica y también económica, a los programas nucleares civiles de terceros Estados y, también, para participar en muchas iniciativas internacionales destinadas a prevenir la proliferación nuclear y dotar de garantías de seguridad a los procesos de desmantelamiento derivados de distintos acuerdos de desarme nuclear. De hecho, desde la Guerra Fría, la Comisión ha provisto de asistencia técnica en materia de energía nuclear civil, a través del Programa TACIS, a muchos de los Estados de Europa Central y Oriental que hoy son Estados miembros.

No obstante, en el ámbito de la energía nuclear para usos militares, las diferencias entre los Estados miembros de la Unión se hicieron claras desde un principio. Sólo dos Estados, el Reino Unido y Francia, desarrollaron un programa nuclear militar y fueron capaces de realizar una prueba nuclear militar antes de 11 de enero de 1967, condición recogida en el artículo IX.3 TNP para poder ostentar el estatus de Estados nucleares, que compartían con EE UU, la Unión Soviética y China. Los Estados nucleares del TNP asumían, a través del artículo VI, la obligación de conseguir un desarme nuclear global, aunque no sujeto ni a plazos ni a un procedimiento concreto, mientras que el resto de los Estados partes aceptaban no desarrollar arsenales nucleares a cambio de recibir asistencia técnica y transferencias en materia de energía nuclear para uso civil y, por supuesto, de someterse a los controles del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA).

El art. VI del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares dice lo siguiente: “Cada una de las partes se compromete, de buena fe, a emprender medidas efectivas relativas a la cesación de la carrera de armamento lo antes posible y al desarme nuclear, y a la conclusión de un tratado sobre desarme general y completo bajo un control internacional estricto y defensivo”.

Por lo tanto, la conclusión del TNP empezó marcando diferencias sustanciales entre los distintos Estados miembros de la actual Unión Europea y generando percepciones y posiciones diferentes entre ellos en materia nuclear. Francia y el Reino Unido siguieron manteniendo sus arsenales nucleares militares, mientras que el resto de los países fue adhiriéndose al TNP y renunció a una futura nuclearización militar. Estas circunstancias no cambiaron después del final de la Guerra Fría, a pesar de que se vaticinó la posibilidad de que Estados de la Unión con un desarrollo nuclear civil importante, como Alemania, pudieran reivindicar un cambio de estatus dentro del TNP. Además, el resto de los Estados de la Unión

Europea que se han ido adhiriendo en las sucesivas ampliaciones a Europa Central y Oriental ya habían asumido su condición de Estados no nucleares dentro del Tratado. Ahora bien, entre las principales consecuencias derivadas de las diferentes situaciones que mantienen los Estados miembros en el TNP destacan las siguientes:

a) El protagonismo nuclear del Reino Unido y de Francia sobre las cuestiones de no proliferación y desarme ha sido siempre muy superior al que podía tener la propia Unión Europea en su conjunto. Los cinco Estados nucleares del TNP son a su vez los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por lo que el mantenimiento de sus arsenales convalida la situación de poder que tienen en el seno de la organización y en todos los asuntos internacionales que en ella se tratan a la que no están dispuestos a renunciar. En este sentido, el protagonismo del Reino Unido y de Francia en otros instrumentos e instituciones internacionales que conforman o que complementan el régimen de no proliferación y desarme nuclear ha sido indiscutible, como, por ejemplo, en el CTBT, ya que forman parte del grupo de los 44 Estados que necesariamente deben ratificar el Tratado para que éste entre en vigor. Igualmente, asumen un importante protagonismo en todos los foros internacionales donde se elaboran y negocian propuestas para la desnuclearización de Estados que han podido desarrollar programas nucleares militares incumpliendo las disposiciones del TNP, como los casos de Corea del Norte y de Irán, además de tener un gran peso en los foros de cooperación internacional en materia de exportación de bienes y tecnología nuclear, como son el Grupo de Suministradores Nucleares y el Grupo Wassenaar.

b) Las obligaciones y los controles del OIEA a los que se someten los Estados no nucleares miembros de la Unión son mucho más estrictos que los controles a los que están sometidos los Estados nucleares militares. El OIEA aprobó, en 1997, un nuevo sistema de salvaguardias que ha sido ratificado por 82 Estados en un Modelo de Protocolo Adicional (INFCIRC/540) que refuerza los poderes de verificación del organismo en todo el ciclo de producción de energía nuclear, y que también ha sido firmado por la EURATOM. Por lo tanto, el nivel de fiscalización de las actividades nucleares civiles de los Estados de la Unión Europea contrasta con la libertad de la que gozan Francia y el Reino Unido a la hora de rentabilizar sus inversiones en materia de tecnología nuclear militar en el ámbito civil, aunque hayan querido someterse de manera voluntaria a controles adicionales por parte del OIEA. A esto hay que añadir que los Estados nucleares partes del TNP no han cumplido aún con la obligación de proceder a un desarme nuclear global, tal y como se recoge en el artículo VI del Tratado. Y, aunque el Reino Unido y Francia podrían calificarse como potencias nucleares no ofensivas,

ya que no han incrementado sus efectivos nucleares militares y han asumido una moratoria de ensayos nucleares que parece indefinida hasta que entre en vigor el CTBT, sin embargo, al igual que el resto de los Estados nucleares del TNP, no se han decidido a dar pasos firmes en materia de desarme nuclear total. Ello demuestra que el nivel de cumplimiento de las obligaciones del TNP para los Estados nucleares es mucho más flexible. Además, la condición de Estados nucleares les confiere una dosis de autonomía y prestigio a la que se resisten a renunciar, sobre todo considerando que las reducciones nucleares que han efectuado la Federación Rusa y EE UU han sido, en parte, producto de la necesidad de actualizar sus arsenales y deshacerse del material obsoleto –como fue el caso del Acuerdo de Moscú de mayo de 2002, exento de medidas de control y verificación–, mientras que China, por el contrario, ha decidido mejorar las capacidades nucleares y no implicarse en el progreso del régimen de no proliferación y desarme nuclear.

Teniendo en cuenta que, hasta la fecha, EE UU y la Federación Rusa siguen manteniendo un número de cabezas nucleares sustancialmente superior al de las dos potencias nucleares europeas, el Reino Unido y Francia justifican el mantenimiento de sus arsenales alegando, en primer lugar, que se encuentran en unos niveles nucleares mínimos en comparación con los que tienen las dos grandes potencias nucleares y, en segundo lugar, que ya han desarrollado una serie de medidas de desarme; aunque esas medidas casi siempre han ido acompañadas de otras que tienen como finalidad modernizar algunos de los efectivos, sin que la operación conduzca a un incremento de las capacidades nucleares de ambos Estados. Además, estos dos Estados han modificado sutilmente sus políticas nucleares como consecuencia de los peligros que podrían derivarse de actos terroristas internacionales con armas de destrucción masiva. En este sentido, han querido matizar el contenido de las garantías de seguridad negativas que ofrecen a Estados que no poseen armas nucleares, si se trata de posibles proliferadores al margen del TNP o de países patrocinadores de terroristas internacionales, aunque nunca hayan llegado a admitir expresamente ni el uso preventivo de armas nucleares ni la posibilidad de su empleo para combatir el terrorismo internacional, aunque esto sí sea más explícito en la Revisión de la Defensa Estratégica Británica⁴.

4 Simpson, J.: “The United Kingdom and the Nuclear Future: The Strength of Continuity and the Change for Change”, *The Nonproliferation Review*, Vol. 17, N° 4, 2007, pp. 227-249.

En consecuencia, esta situación generalizada de incumplimiento del artículo VI del TNP indudablemente resta legitimidad y efectividad a todas las propuestas o actividades que promueven en materia de no proliferación y desarme nuclear, destinadas a neutralizar o castigar las intenciones nucleares militares de otros Estados o crear mecanismos universales en materia de control y desarme nuclear, incluidas las que surgen o en las que participa la Unión Europea⁵. Además, esta situación no escapa al resto de los Estados de la sociedad internacional y suele dar lugar a severas críticas, que lo consideran una excusa para evadir las obligaciones de desarme que asumieron, escudándose en las intenciones nucleares militares más o menos probadas de terceros Estados. Ejemplo de ello son las afirmaciones de Irán en el Comité Preparatorio de la Conferencia de Examen del TNP, calificando de desalentadores los progresos en el cumplimiento del art. VI después de 39 años de la entrada en vigor del TNP.

“Lamentablemente, la actual doctrina nuclear de Estados Unidos de América, basada en el desarrollo de nuevos tipos de armas nucleares, la justificación del posible uso de armas nucleares contra Estados que no las poseen y la designación de Estados no poseedores de armas nucleares como blanco de esas nuevas armas inhumanas; el proyecto Trident del Reino Unido, dirigido a construir una nueva generación de submarinos portadores de armas nucleares; la política anunciada por Francia de modernizar todas las secciones de sus fuerzas nucleares, en particular mediante la fabricación de nuevos submarinos nucleares portadores de misiles balísticos, y su reciente anuncio de que elaborará nuevos planes nucleares para modernizar los arsenales y el ejército, y de que gastará 377.000 millones de euros en este plan para 2020, constituyen violaciones flagrantes del Derecho

5 La reducción del programa nuclear militar francés comenzó inmediatamente después del final de la Guerra Fría, disminuyendo a la mitad sus armas nucleares y a un tercio el número de cabezas nucleares, dedicándole sólo alrededor del 10% del presupuesto de defensa. Además, a partir de 1996 eliminó sus instalaciones nucleares del Pacífico. Sin embargo, mediante la Ley de Programación Militar 2003-2008 ha mejorado y modernizado sus medios submarinos armados con nuevos misiles estratégicos y sus misiles aire-tierra (Arteaga, F.: La disuasión nuclear francesa según el presidente Chirac: ¿reforma, ruptura o recordatorio?, Real Instituto Elcano, ARI nº1, 11/2006, p. 2). En 2008, el presidente de la República anunció la reducción de una tercera parte del número de armas nucleares, misiles y aviones de componente aerotransportado. Tras esa reducción, Francia alcanzará un total de 300 ojivas nucleares (la mitad de la cifra más alta que alcanzó durante la Guerra Fría). Como medida de transparencia, Francia ofreció a los representantes de más de los 40 Estados miembros del TNP la posibilidad de visitar sus instalaciones nucleares, visita que tuvo lugar el 16 de marzo de 2008, mientras que el 16 de marzo de 2009, expertos no gubernamentales realizaron también otra visita a esas instalaciones. Evidentemente, se trata de una medida muy efectiva para promover la confianza mutua, pero, sin embargo, insuficiente de cara a una buena parte de Estados de la sociedad internacional, aunque Francia alegue que aplica el principio de la “estricta suficiencia nuclear” (“Desarme nuclear. El compromiso concreto de Francia”, Documento de Trabajo presentado por Francia al Comité Preparatorio de la Conferencia de las Partes de 2010 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, NPT/CONF.2010/PC.III/wP.36).

internacional, de las obligaciones que les incumben con arreglo al artículo VI del Tratado y de la decisión de 1995 sobre los principios y objetivos para el desarme nuclear y la no proliferación de las armas nucleares, así como de los compromisos contraídos por los Estados poseedores de armas nucleares en las Conferencia de Examen de 2000”⁶.

Por lo tanto, la preocupación que mantiene la Unión Europea por la existencia de las armas nucleares y por el uso que se puede hacer de ellas está tachada de hipócrita e inconsistente por los pocos resultados que ha podido tener la Unión en el desarme nuclear de sus miembros. Además, tanto Francia como el Reino Unido, este último en menor medida, han condicionado el cumplimiento de la obligación de desarme contenida en el artículo VI del TNP a los progresos en materia de no proliferación nuclear, dándole prioridad a las medidas de no proliferación y separando artificialmente dos procesos complementarios.

c) Las diferencias de posiciones dentro de la Unión no se ciñen a Estados nucleares y no nucleares, sino que ha derivado en una situación más compleja en la que han aparecido varios subgrupos que dificultan todavía más encontrar elementos para el consenso. Además de los Estados miembros que tienen el estatus de Estados nucleares del TNP, Francia y el Reino Unido, otros Estados, como Alemania e Italia, no renuncian a tener un protagonismo similar en los asuntos internacionales relacionados con el arma nuclear, teniendo en cuenta que su contribución económica a muchas iniciativas internacionales en este ámbito es muy sustancial y sus atributos de poder, en muchos aspectos, son similares o iguales a los de las dos potencias nucleares europeas. Además, poseen tecnología y capacidades más que suficientes para emprender un programa nuclear militar, aunque hayan renunciado hace muchas décadas a esta posibilidad. También, otros Estados con políticas exteriores de corte neutral, como Austria, Irlanda o Suecia, estos dos últimos grandes activistas del desarme, se sienten insatisfechos con las actividades de la Unión en el ámbito de la proliferación y el desarme nuclear, y son los valedores de las iniciativas más progresistas en esta cuestión. Sin embargo, entre los Estados miembros tradicionalmente atlantistas y los atlantistas de nueva entrada, tras la ampliación de la Unión al Este, existe cierta permisibilidad y comprensión sobre el mantenimiento de los arsenales británicos y estadounidenses y, por añadidura, el francés, además de apreciar, especialmente entre los Estados de Europa Central y

6 Aplicación del artículo VI. Informe presentado por la República Islámica del Irán, Conferencia de las Partes de 2010 encargada del examen del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares, NPT/CONF.2010/PC.III/6, p. 3.

Oriental, sus virtudes disuasivas. De hecho, muchos Estados miembros de la OTAN, algunos de ellos ya Estados de la Unión, interpretarían la retirada de las armas nucleares norteamericanas de los Estados OTAN como una disminución del compromiso defensivo estadounidense con Europa, especialmente importante para Estados que lo consideran crucial ante cualquier deseo expansionista de la Federación Rusa. Además, en el ámbito defensivo, Polonia y República Checa en su día acogieron con entusiasmo la posibilidad de albergar parte del sistema de defensa antimisiles en sus respectivos territorios, aunque este proyecto haya sido paralizado como consecuencia del cambio de política de la actual administración norteamericana⁷.

Por último, entre los Estados tradicionalmente europeístas que participan en la estructura militar de la OTAN, como es el caso de España, la situación es bastante compleja, teniendo en cuenta que esta organización utiliza el armamento nuclear en el diseño de su política defensiva, de manera que avalar propuestas contrarias a que otros Estados utilicen el armamento nuclear con fines disuasivos no resulta del todo coherente. De cualquier manera, existen grandes diferencias entre los países de la Alianza sobre la pertinencia de que Bélgica, Alemania, Países Bajos, Italia y Turquía sigan alojando armas nucleares norteamericanas en sus territorios. La retirada de este tipo de armamento podría contribuir al control de la no proliferación y a impulsar los procesos de desarme; sin embargo, los sectores militares de muchos Estados miembros, a raíz de la amenaza terrorista internacional, apuestan por no tomar decisiones precipitadas y mantener la presencia nuclear. Algunos expertos han llamado la atención sobre la posibilidad de sustituir el despliegue de armas nucleares por un sistema de defensa antimisiles que garantice la seguridad del territorio europeo, a pesar de las dudas técnicas y económicas que encierra este proceso y, también, de las reacciones que puede provocar por parte de Rusia. No obstante, habrá que esperar para ver los cambios que pudieran acordarse sobre el nuevo concepto estratégico y la doctrina nuclear en la próxima Cumbre de la OTAN que se celebrará a finales de 2010.

En definitiva, en materia de armas de destrucción masiva, el esquema europeísta frente al atlantista resulta demasiado simplista. Las diferentes posiciones desde las que han partido los Estados miembros de la Unión Europea desde la firma del TNP, y que se han mantenido en otros acuerdos e instituciones internacionales,

7 Sobre los cambios en la implantación del sistema de defensa antimisiles de EE UU, sobre todo abordando la posibilidad de extenderlo a toda Europa incluyendo en el proyecto a Rusia, consúltese Misher, K.: *Why Obama is Right on Missile Defense - What's Next?*, *Policy Outlook*, Carnegie Endowment for International Peace, 2009.

han acarreado una serie de consecuencias que, sin duda, dificultan que el conjunto de la Unión Europea siempre mantenga una misma visión sobre las cuestiones de no proliferación y desarme nuclear que les lleve a posiciones y actuaciones más concretas.

2.2 Los obstáculos derivados de las propias características del régimen de no proliferación y desarme nuclear

Una buena parte de los obstáculos para hacer propuestas que contribuyan al progreso en materia de no proliferación y desarme nuclear proviene de un Estado de opinión generalizado que prácticamente sentencia la imposibilidad de introducir modificaciones en el TNP por dos razones fundamentales. En primer lugar, por las dificultades que conllevó alcanzar este consenso y por la utilidad que ha tenido para frenar un incremento notable de Estados nucleares, a pesar los intentos de nuclearizaciones clandestinas que, con más o menos éxito, se han producido después del final de la Guerra Fría. Y, en segundo lugar, porque no existe ningún acuerdo sólido sobre los términos en los que deberían modificarse algunas de las disposiciones del Tratado, y ni mucho menos sobre la filosofía que podría presidir su reforma general. Las diferencias entre los Estados partes del TNP y su actitud ante la proliferación y el desarme nuclear no permiten, hasta el momento, poner sobre la mesa una estrategia clara de reforma.

Otro de los obstáculos que contribuyen a la falta de acuerdo global consiste en la complejidad que ha adquirido el régimen de no proliferación y desarme nuclear desde la firma del TNP en el año 1968, entendiéndose por régimen el conjunto de instituciones, ya sean tratados, organizaciones internacionales, foros de coordinación, acuerdos políticos, etc., que han surgido como complemento del TNP con objeto de desarrollar y facilitar el cumplimiento de muchas de las disposiciones que en él se recogen. Sin embargo, esta práctica ha generado una importante inflación de acuerdos, órganos, foros, etc., carentes de simetría, por lo que se refiere tanto a los Estados participantes como al grado de los compromisos adquiridos, lo que hace más complejo el sistema a la hora de dilucidar las obligaciones contraídas por cada uno de los Estados partes del TNP en el resto de instituciones. Esta situación, junto con la inadaptación del TNP a las circunstancias internacionales de la post-Guerra Fría, han provocado que la mayor parte de las propuestas se centren en mejorar, dotar de mayor coherencia, universalizar e introducir mecanismos que garanticen el cumplimiento en todos y cada uno de los instrumentos, órganos e instituciones nacidas al amparo del TNP, como el mejor camino para garantizar la adaptación del régimen y llegar finalmente a un consenso sobre el futuro del TNP.

Además, desde sus inicios, el régimen de no proliferación y desarme nuclear ha tenido un carácter discriminatorio y desequilibrado, distinguiendo entre Estados nucleares y no nucleares, y sometiéndolos a distintos niveles de control y verificación de uso de la energía nuclear. Y los Estados nucleares y los no nucleares mantienen importantes diferencias de interpretación sobre el alcance de las obligaciones derivadas del artículo VI del TNP. A ello hay que añadir que los Estados nucleares militares y aquellos que no tienen un arsenal militar pero sí un gran potencial nuclear civil han creado estrictos controles en materia de exportación e importación de tecnología y materiales nucleares, en principio, destinados a uso civil, pero que pueden desviarse para uso militar. En definitiva, el régimen de no proliferación y desarme nuclear está diseñado y controlado por un grupo de países nucleares y no nucleares occidentales que han focalizado la mayor parte de sus actuaciones en detener el incremento del número de Estados nucleares y neutralizar cualquier programa nuclear militar clandestino, mientras que han relajado su preocupación por el desarme nuclear, presuponiendo que su mantenimiento se justifica por las intenciones nucleares militares que puedan tener o desarrollar en el futuro terceros Estados. Pero, sin embargo, no consideran un incumplimiento de sus obligaciones el seguir manteniendo programas de investigación y desarrollo de armas nucleares, modernizar sus instalaciones y arsenales nucleares, desplegar armas nucleares en terceros países o utilizarlas en el marco de alianzas militares.

Igualmente, la actuación del Consejo de Seguridad imponiendo sanciones a los Estados que habían desarrollado un programa nuclear al margen de sus obligaciones en el marco del TNP o que la finalidad de sus actividades nucleares estaba bajo sospecha también ha sido interpretada como una utilización interesada de este órgano por parte de las cinco potencias nucleares del TNP, también miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Todo ello, unido a la imbricación entre proliferación nuclear y terrorismo internacional, que promovió fundamentalmente la Administración de Bush identificando la peligrosidad de los proliferadores nucleares en función de su compromiso en la lucha contra el terrorismo internacional, ha puesto todavía más de manifiesto el carácter discrecional de la aplicación de las obligaciones en materia de no proliferación y desarme. Claro ejemplo de ello son la suspensión de las sanciones contra Pakistán e India y el acuerdo entre EE UU e India, en materia de colaboración y transferencia nuclear de 21 de julio de 2009. Ambos, Estados nucleares al margen del TNP, realizaron una serie importante de pruebas nucleares en mayo de 1998 por las que se les sometió a duras sanciones internacionales que, sin embargo,

fueron suspendidas a medida que India y Pakistán se comprometían en la lucha contra el terrorismo internacional⁸.

En definitiva, el carácter discriminatorio y la complejidad que presenta el régimen de no proliferación y desarme nuclear dificultan enormemente el objetivo de promover la adhesión al mismo hasta llegar a su total universalización que, sin embargo, es la tarea en la que se ha concentrado la mayor parte de la cooperación de la Unión Europea hasta la fecha.

8 Véase la Posición Común de 26 de octubre de 1998 relativa al fomento de la no proliferación y a la creación de medidas de confianza en la región del Sur de Asia (98/606/PESC, DO L 290 de 29.10.1998)

3. La actuación de la Unión Europea en el marco de la no proliferación y el desarme nuclear

Ni la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, ni la posterior Política Europea de Seguridad y Defensa centraron, en un primer momento, sus esfuerzos en la cooperación en el ámbito de las armas de destrucción masiva. Sin embargo, los atentados del 11 de septiembre, los ataques a Afganistán y posterior Guerra de Iraq fueron los acontecimientos que impulsaron la cooperación de la Unión en este ámbito, aunque nunca haya alcanzado un protagonismo equivalente a los esfuerzos que ha desarrollado en esta materia. Además, la actividad de la Unión Europea en el marco de las armas biológicas y químicas siempre ha sido más intensa y ha obtenido resultados más inmediatos que en el marco de las armas nucleares.

La cooperación en no proliferación y desarme nuclear en el marco de la PESC ha tenido dos características principales. En primer lugar, ha sido bastante amplia si atendemos a número de acciones y posiciones comunes que se han aprobado desde su creación. Sin embargo, la temática y el contenido de esas posiciones y acciones se han reiterado a lo largo del tiempo, pudiendo calificarse de excesivamente repetitiva, lo que ponía de manifiesto la falta de resultados que obtenía la Unión en sus recomendaciones y propuestas. En segundo lugar, la actuación de la Unión se ha centrado fundamentalmente en el apoyo a iniciativas internacionales de vocación global que perseguían conseguir la universalización del régimen de no proliferación y desarme nuclear. En este sentido, destacan las posiciones comunes de apoyo a las conferencias de examen del TNP que tuvieron lugar en los años 1995, 2000 y 2005, con el fin de promover la firma del TNP por parte de aquellos que aún no forman parte de él y el cumplimiento de las obligaciones que contiene

el Tratado⁹. También ha promovido otras iniciativas de carácter universal, como la ratificación del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares concluido en 1996, firmado y ratificado por todos los Estados miembros de la Unión Europea, o la creación de una organización que verifique el cumplimiento de las obligaciones contenidas en este Tratado¹⁰. Otro ámbito donde se han centrado buena parte de las iniciativas de los Estados miembros ha consistido en la promoción de las actividades de control de los productos y tecnología nuclear de doble uso, participando y apoyando los esfuerzos del Grupo de Suministradores Nucleares y del Grupo Wassenaar¹¹. De hecho, la Unión Europea cuenta con un régimen comunitario de exportaciones de bienes y tecnología de doble uso en el marco de su política comercial común, en el que continuamente se actualizan unos listados de productos y tecnologías sensibles¹², además de los destinatarios, que

-
- 9 En este sentido, las tres iniciativas más importantes de los Estados miembros han sido el apoyo a las conferencias de revisión del TNP, que tuvieron lugar en los años 1995, 2000 y 2005, mediante las Posiciones Comunes de 25 de abril de 1994 (94/509/PESC, DO L 205 de 08.08.1994), de 13 de abril de 2000 (00/297/PESC, DO L 97 de 19.04.2000) y de 25 de abril de 2005 (2005/329/PESC, DO L 106 de 27.04.2005) para promover que los Estados que todavía no han firmado y ratificado el Tratado renuncien a sus programas nucleares militares, si los tienen y, también, que todos los Estados firmantes den cumplimiento a las obligaciones que recoge el Tratado, incluida la dirigida a que los Estados nucleares reconocidos por el Tratado emprendan las acciones oportunas para llegar a un desarme nuclear global, tal y como se recoge en el art. VI.
- 10 Los Estados miembros han invitado de manera reiterada al resto de los Estados a ratificar el Tratado CTBT, como puede verse en las Posiciones Comunes de 29 de julio de 1999 (99/533/PESC), relativa a la contribución de la UE para la pronta entrada en vigor del Tratado (DO L 2040 de 16.11.99), y de 9 de abril de 2001 (2001/286/PESC, DO L 99 de 10.04.2001) y, por último, en la Posición Común de 21 de julio de 2003 (99/533/PESC, DO L 192, de 21.07.2003). Sin embargo, también destacan las acciones de la Unión en la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares, en las Posiciones Comunes, de 20 de marzo de 2006 (2006/243/PESC, DO L 88, 25.03.2006), de 28 de junio de 2007 (2007/468/PESC, DO L 176, 06.07.2007) y de 15 de julio de 2008 (2008/588/PESC, DO L 189, 17.07.2008).
- 11 El primer seminario del Grupo de Suministradores Nucleares sobre el control de las exportaciones relacionadas con las tecnologías nucleares con 75.000 ecus, mediante la Acción Común de 29 de abril de 1997 (97/288/PESC, DO L 120 de 12/05/1997) y, en 1998, un segundo seminario con la misma aportación económica mediante la Acción Común de 3 de noviembre de 1998 (98/623/PESC, DO L 297, de 06.11.1998) y sufragando un sistema de comunicación para todos los miembros del Grupo de Suministradores Nucleares, mediante las Acciones Comunes de 25 de noviembre de 1999 (1999/74/PESC, DO L 23, 30.01.1999) y de 16 de julio de 2001 (01/543/PESC, DO L 194, 18.07.2001).
- 12 Las responsabilidades internacionales de los Estados miembros y de la propia UE en materia de no proliferación se establecieron por primera vez en el Reglamento CE nº 1334/2000 del Consejo, de 22 de junio de 2000. La base jurídica de este régimen de exportaciones se encontraba en el art. 133 del TCE en el marco de la política comercial común. Ahora bien, las listas de productos que pueden considerarse de doble uso, los destinos a los que pueden exportarse esos productos y las directrices que deben seguirse para aprobar ese tipo de exportaciones fueron establecidas por primera vez en la Decisión 94/942/PESC, al tratarse de una decisión con fuertes implicaciones políticas, decisión que se ha modificado periódicamente para responder a los cambios que suelen producirse en la lista de los bienes de doble uso y en la de destinos.

están sometidos a estrictos controles. También hay que señalar la participación de la Unión en la elaboración y promoción de un Código de Conducta en contra de la Proliferación de Misiles Balísticos¹³.

En tercer lugar, buena parte de los esfuerzos se han centrado en la asistencia técnica y económica a nivel regional para promover el desarme nuclear. La Unión Europea ha llevado a cabo una serie de iniciativas de carácter regional, como las medidas de fomento de la confianza en el Sur de Asia tras el duelo de ensayos nucleares que protagonizaron India y Pakistán en 1998 o la participación de la Unión Europea en la fallida Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana (KEDO, en adelante), cuya finalidad consistía en garantizar la asistencia energética nuclear de Corea del Norte a cambio de que abandonase su programa nuclear militar¹⁴. Un último ejemplo es, sin duda, la importante contribución económica de la Unión Europea para ayudar al desmantelamiento de parte del arsenal nuclear estratégico de la Federación Rusa, Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán, y garantizar la seguridad del material fisible extraído como consecuencia de las obligaciones que había contraído en el marco del Tratado START I¹⁵. Finalmente, la Unión Europea ha querido participar en muchas de las iniciativas que se han diseñado para hacer frente a las posibles situaciones de nuclearización clandestina de Estados no nucleares del TNP, como los casos de Corea del Norte e Irán. En estos casos ha participado de las propuestas que se han planteado en el marco de foros internacionales, asumiendo el protagonismo que ya

13 La Unión Europea ha estado apoyando desde un primer momento un proceso internacional de negociación que concluyese en una Conferencia Internacional destinada a adoptar un Código de Conducta para evitar la proliferación de estos sistemas de lanzamiento en la Posición Común de 23 de julio de 2001 (2001/567/2001, DO L 202 de 27.07.2001). Más tarde se ha dedicado a promover la adhesión a dicho Código de Conducta, una vez que fue adoptado, entre los Estados poseedores de la tecnología espacial necesaria para fabricar sistemas de lanzamiento en la Posición Común de 27 de mayo de 2002 (01/406/PESC, DO L 140 de 30.05.2002).

14 La Unión Europea decidió hacer una contribución financiera a la hoy fallida Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana (KEDO) en su acción común de 5 de marzo de 1996 (96/195/PESC, DO L 63 de 13.03.19963). Esta Organización, de la que era miembro la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), estaba destinada a conseguir la desnuclearización de la Península Coreana y la renuncia de Corea del Norte a su programa nuclear militar. Desde el momento en que Corea del Norte incumplió el acuerdo que tenía concluido con EE UU desde 1994, por el que se comprometía a abandonar su programa nuclear a cambio de la asistencia energética y económica que le ofrecía KEDO, y decidió abandonar el TNP para seguir avanzado en su programa nuclear militar, la UE suspendió su ayuda, como ya había advertido en su Posición Común de 6 de diciembre de 2001 (201/869/PESC, DO L 325 de 08.12.2001). El 22 de julio de 2007 se volvió a aprobar otra posición común sobre la salida de KEDO (2007/762/PESC, DO L 176, 06.07.2009).

15 La contribución de la UE para asistir a la Federación Rusa en la tarea de garantizar la seguridad del material fisible extraído como consecuencia del desmantelamiento de armas nucleares (Acción Común 1999/878/PESC, Decisión del Consejo 2001/493/PESC y acción común 2002/381/PESC) en el cumplimiento de sus obligaciones de desarme estratégico en el marco del Tratado START I.

tenían algunos de sus Estados miembros, y ha legitimado con su participación mecanismos *ad hoc* como KEDO o las sanciones contra Corea del Norte o Irán para hacer frente a ambas crisis¹⁶.

En el año 2003, después de más de una década de acciones y actuaciones muy diversas, y en muchas ocasiones carentes de conexión, la Unión Europea aprobó la Estrategia contra las Armas de Destrucción Masiva (ADM, en adelante), y ha puesto en marcha un concienzudo plan de acción en contra de la proliferación de las ADM que, en principio, parece estar sujeto a objetivos muy concretos, plazos y la asignación de recursos económicos y humanos¹⁷. Y a pesar de que, hasta 2003, la actividad de la Unión Europea en este ámbito puede considerarse lenta y modesta, lo cierto es que sentó las bases para la adopción de la Estrategia de la Unión contra las ADM. La Estrategia se refiere a las armas de destrucción masiva en general, pero la cuestión nuclear ocupa un lugar privilegiado en un documento que propone una hoja de ruta a toda la actuación de la Unión Europea en este ámbito. De hecho, la Estrategia de 2003 ha sido uno de los intentos más concienzudos de dotar de unos principios, objetivos y coherencia a la acción de la Unión Europea después de las divisiones que se produjeron entre los Estados miembros como consecuencia de la Guerra de Iraq. Por último, a todo esto habría que añadir que la gestión de todo este ámbito de actuación se dirime en el Grupo de Trabajo sobre No Proliferación y Desarme, dependiente del Comité Político y de Seguridad, que quizás no tenga la visibilidad ni el nivel de representación para tratar un ámbito tan complejo y sensible donde la Unión cuenta con una Estrategia.

Por tanto, los principios que han regido la actuación de la Unión Europea en este ámbito son: el apoyo a las instituciones internacionales, la universalización de los instrumentos jurídicos en la materia, la promoción de nuevos compromisos internacionales y la utilización preferente de medios diplomáticos e incentivos económicos para promover el desarme nuclear que han sido plasmados claramente en la Estrategia. En definitiva, la Estrategia contra las ADM es el resultado de un lento proceso de formación de consenso que ha tenido un largo período de gestación y que, de alguna manera, convierte a un número importante de

16 Sobre los incentivos económicos y energéticos que Francia, Alemania y el Reino Unido y la propia UE ofrecieron a Irán para que abandone su programa de producción de material fisible apto para uso militar y se someta plenamente a las decisiones e inspecciones del Organismo Internacional de la Energía Atómica, véase Smeland, S., "Countering Iranian Nukes: A European Strategy", *The Nonproliferation Review*, vol. 11, 2004, n. 1, pp. 40-72.

17 Estrategia de la Unión Europea contra las armas de destrucción masiva, aprobada por el Consejo Europeo reunido en Bruselas el 12.12.2003.

iniciativas y medidas, que muchas veces han podido parecer desordenadas, carentes de planificación e inconexas, en un mínimo común denominador de principios que pueden dotar a la Unión Europea de una visión política y de un “estilo propio” a la hora de percibir esta amenaza y de diseñar medidas para hacerle frente. En el caso concreto que nos ocupa, las armas nucleares, pueden identificarse ciertos elementos comunes en la percepción de los Estados miembros sobre los peligros de esta amenaza para la sociedad internacional y, también, para la Unión Europea. Sin embargo, lo que no existe es un claro consenso sobre un programa de acción al respecto, además de las actuaciones que deberían asumir cada uno de los Estados miembros y, muy especialmente, aquellos que cuentan con arsenales nucleares.

4. Los elementos de poder de la Unión Europea para contribuir al avance del régimen de no proliferación y el desarme nuclear

La Conferencia de Examen del TNP de 2005 no fue un buen comienzo para poner de manifiesto algunos cambios con respecto al protagonismo de la Unión Europea desde la adopción de su Estrategia contra las ADM en 2003. Como se ha mencionado con anterioridad, ni las difíciles circunstancias internacionales ni la continuidad de las diferencias de percepción de los Estados miembros de los procesos de proliferación y desarme permitieron comprobar la eficacia de la Estrategia dos años después de su adopción. Sin embargo, en la próxima Conferencia de Examen de 2010, la Unión Europea tendrá la oportunidad de demostrar si las novedades en su estructura orgánica, después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ayudarán a superar esa ya habitual fase retórica y programática para materializar algunas acciones concretas en este ámbito.

A pesar de haber expuesto con anterioridad cuáles son los problemas que se presentan no sólo en el plano internacional, sino también en el propio ámbito de la Unión, resulta conveniente poner de manifiesto que, tras años de cooperación en materia de política exterior y seguridad, se han gestado una serie de elementos de poder que constituyen una gran fuerza potencial que puede instrumentalizarse para contribuir a formar una posición global, coherente y que termine por materializarse en acciones concretas en el ámbito de las ADM, a pesar de tratarse de una de las áreas en las que los Estados miembros mantienen percepciones muy diferentes. Entre esos elementos cabe destacar los siguientes:

a) A pesar de que la diversidad de situaciones de los Estados miembros ante las armas nucleares ha sido siempre valorada como un hándicap a la hora de lograr un consenso, también es cierto que las diferencias en la relación y experiencia de los

Estados miembros en torno al arma nuclear –todos han tenido contacto con la energía nuclear, bien para fines civiles o para uso militar– les confieren un conocimiento sobre el procedimiento de fabricación del material fisible, los riesgos que entraña o las medidas de seguridad que resulta necesario aplicar, muy útil desde muy diversos puntos de vista. De hecho, la asistencia técnica se considera una de las aportaciones más importantes de la Unión en el ámbito de la seguridad nuclear en procesos de desarme. Igualmente, en el ámbito de la seguridad nuclear, los Estados miembros cuentan con un amplio bagaje que, sin duda, ha sido de gran ayuda en las actuaciones que han desarrollado en los procesos de desmantelamiento y traslado de los países parte del Tratado START I.

Igualmente, la diversidad de los bagajes históricos y de las relaciones políticas, económicas y culturales con terceros Estados ha sido siempre interpretada como uno de los factores que más frenan el progreso de la cooperación en materia de política exterior y de seguridad. Sin embargo, la puesta en valor de la suma de esa diversidad de relaciones con terceros Estados proporciona a la Unión unos importantes canales de comunicación y una buena posición a la hora de utilizar instrumentos político-diplomáticos para incentivar y negociar la renuncia de capacidades nucleares y la adhesión a distintos instrumentos internacionales en materia de no proliferación y desarme. En concreto, los lazos poscoloniales que muchos Estados miembros mantienen resultan de gran ayuda a la hora de conocer y comprender los dilemas de seguridad y los conflictos existentes en otros ámbitos regionales que se encuentran en el origen de las aspiraciones nucleares de muchos Estados y de sus reticencias. Al mismo tiempo, esas relaciones constituyen un importante puente diplomático a la hora de aplicar incentivos políticos, económicos y técnicos para luchar contra la proliferación nuclear de terceros Estados, además de servir de canales de comunicación de gran ayuda para los distintos foros y organizaciones internacionales que trabajan en este ámbito. Uno de los ejemplos que podrían ilustrar esta situación es, sin duda, el caso de la renuncia de Libia a seguir desarrollando armamento de destrucción masiva tras un largo proceso de negociaciones con su gobierno, protagonizado, fundamentalmente, por el Reino Unido, Francia e Italia, que terminó con el compromiso libio de someterse a los controles e inspecciones internacionales que verifiquen el desmantelamiento de sus programas e instalaciones y su disposición a desvelar cuáles han sido sus proveedores de material fisible y quiénes han sido los que le han proporcionado asistencia técnica. Por lo tanto, ha sido más que probado que la Unión se ha constituido como un agente experto a nivel técnico y, además, capaz de asumir compromisos económicos en el ámbito de la ejecución de procesos de no proliferación y desarme nuclear. Esta circunstancia debería permitirle crear foros de diálogo permanentes y reforzar los ya existentes con terceros Estados e instituciones

que colaboraren con la Unión Europea en este ámbito y, de esa manera, podría traducirse a nivel institucional las iniciativas, la experiencia y los esfuerzos que la Unión y sus Estados miembros realizan en este ámbito.

b) En segundo lugar, la fuerza económica de la Unión y las ventajas que ofrece derivadas de los acuerdos comerciales que concluye con terceros países pueden ser muy importantes para condicionar el comportamiento de éstos en el ámbito de la energía nuclear. Además de las consecuencias que pueden tener la suspensión parcial o total de las relaciones comerciales que mantienen con la Unión, la inclusión de cláusulas de condicionalidad en materia de proliferación de ADM constituye ya un instrumento importante, que debería ser dotado de mayores mecanismos de control y verificación para garantizar su eficacia. Además, las contrapartidas económicas y la asistencia técnica que ofrece la Unión Europea son incentivos capaces de surtir más efecto en la lucha contra las armas nucleares que las amenazas militares que contienen la Revisión de la Postura Nuclear de EE UU, que fue presentada y aprobada en el Congreso en diciembre de 2001.

c) En tercer lugar, el mayor grado de objetividad que posee la Unión Europea a la hora de evaluar la proliferación nuclear como peligro para la sociedad internacional y tratar la situación de muchos Estados que podrían desarrollar una motivación nuclear le otorga una legitimidad singular para intervenir en foros de negociación donde se atiendan todos estos casos. La Unión Europea siempre ha pensado que debían ser las instituciones internacionales las encargadas de valorar los riesgos de los incumplimientos en materia de no proliferación y desarme, y ha evitado identificar a grupos concretos o a Estados como destinatarios de su estrategia. De esa manera se evita perder objetividad identificando a los proliferadores en función de las relaciones políticas que mantengan con la Unión y sus Estados miembros. La Estrategia contra las ADM pone de manifiesto cómo los peligros de la proliferación de armas de destrucción masiva pueden potenciarse unidos al terrorismo internacional; sin embargo, distingue ambas amenazas y no valora una en función de la otra¹⁸.

18 Uno de los elementos característicos de la Estrategia contra las ADM a la hora de identificar y valorar esta amenaza es la identidad propia que la Unión le otorga, no haciéndola depender o subordinándola a otras amenazas, como hace la política exterior norteamericana en su lucha contra el terrorismo internacional. Es cierto que la Estrategia pone de manifiesto cómo la combinación de la proliferación de armas de destrucción masiva con otras amenazas potencia su nivel de riesgos (apartados 7-10), pero no olvida que esta amenaza tiene una naturaleza propia y requiere un tratamiento individualizado, y que alejarse de estos presupuestos supone perder la perspectiva global sobre su origen, evolución y posible tratamiento.

EE UU siempre ha asumido el protagonismo en el marco de la cooperación en materia de no proliferación, a pesar de que su aportación político-diplomática, económica y tecnológica de la Unión a los procesos de desarme ha sido muy importante. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha producido un alejamiento entre la política exterior norteamericana y la de los Estados miembros de la Unión Europea a la hora de analizar y evaluar el fenómeno de la no proliferación nuclear, desde el momento en el que la Administración de Bush redefinió su política de no proliferación en función de las necesidades de la lucha contra el terrorismo internacional, lo que le llevó a tolerar los programas nucleares militares de Estados que se adherían a la lucha contra el terrorismo internacional como India y Pakistán y, al mismo tiempo, a considerar proliferadores peligrosos a aquellos que estaban al margen de la coalición, perdiendo así la objetividad y la neutralidad en el tratamiento del peligro nuclear. Además, la actuación de la Administración norteamericana, especialmente en el contexto de la Guerra de Iraq, provocó una importante quiebra entre los propios Estados miembros de la Unión y, también, un distanciamiento entre las políticas exteriores de la Unión Europea y la norteamericana. No obstante, los cambios en la presidencia norteamericana han venido seguidos de una serie de declaraciones que anuncian avances en el ámbito de la no proliferación y el desarme y se sitúan en la línea del apoyo a las instituciones internacionales y el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el TNP. Esto podría cambiar la situación antes mencionada y provocar un acercamiento progresivo de las posiciones a favor de una mayor confianza y apoyo a las instituciones internacionales que llevan décadas trabajando en contra de la proliferación de armas nucleares y a favor del desarme.

La Unión Europea podría hacer un uso importante de los elementos anteriormente expuestos, que tradicionalmente han sido analizados sólo desde la perspectiva de los límites –que puedan suponer para llegar a una posición común sobre muchos aspectos– considerándolos en términos de fuerza potencial, capaces de mejorar sus aportaciones y protagonismo en el marco de la Conferencia de Examen del TNP en 2010. Evidentemente, poner esta fuerza potencial en valor requiere que las circunstancias internacionales sean las más propicias. Y, en este sentido, realizar una valoración sobre las propuestas que podría hacer la Unión Europea en coordinación con sus Estados miembros durante la Conferencia nos obliga a examinar los probables escenarios que podrían darse en los meses previos a su celebración.

5. La propuesta de la Unión Europea en la próxima Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, pueden extraerse una serie de conclusiones sobre las propuestas que podría presentar la Presidencia de la Unión Europea en la Conferencia de Examen del TNP en 2010. Las habilidades que demuestre la Presidencia Española serán cruciales de cara a diseñar una posición común progresista que se salga de la habitual retórica que caracteriza a la Unión en este ámbito. Sin embargo, la tarea de consensuar esa posición común entre los 27 sigue siendo complicada, al igual que mantener el consenso logrado durante el transcurso de la Conferencia y saber reaccionar ante las oportunidades que se presenten para que la Unión Europea alcance un protagonismo importante y contribuya decididamente a su éxito. Igualmente, debe tenerse en cuenta que la creación de un presidente de la Unión y el reforzamiento de las competencias del alto representante podrían restar protagonismo a la Presidencia Española durante la preparación y participación en la Conferencia de Examen, y que habrá que esperar un tiempo hasta evaluar la cooperación y concertación que establezcan, además del peso que tendrá cada una de estas instancias en procesos tan importantes como el que es objeto de este trabajo¹⁹.

19 A este respecto, véase la Declaración N° 8 anexa al Tratado de Lisboa relativa a las medidas prácticas que deberán adoptarse al entrar en vigor el Tratado de Lisboa por lo que respecta a la Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores: “En caso de que el Tratado de Lisboa entre en vigor después del 1 de enero de 2009, la Conferencia invita a las autoridades competentes del Estado miembro que ejerza la presidencia semestral del Consejo en ese momento, por una parte, y a la personalidad que será elegida presidente del Consejo Europeo y a la personalidad que será nombrada alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, por otra, a adoptar las medidas concretas necesarias, consultando a la presidencia semestral siguiente, que permitan una transición eficaz por lo que respecta a los aspectos materiales y organizativos del ejercicio de la Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores.”

En conferencias anteriores, la posición común presentada por la Unión Europea ha consistido sustancialmente en una enumeración de las manifestaciones y acciones sobre las que han coincidido los Estados miembros en los últimos años y que se han materializado en acciones y posiciones comunes el marco de la PESC. Claro ejemplo de ello es la posición común de 13 de abril para la Conferencia de Examen del TNP de 2000. En esta ocasión, la Unión hizo 43 propuestas que prácticamente abarcaban todos los aspectos del régimen de no proliferación y desarme nuclear y que reiteraban el contenido de la mayor parte de las posiciones comunes y acciones comunes anteriormente aprobadas anteriormente por la Unión²⁰. Estos documentos abarcaban todas y cada una de las áreas del régimen de no proliferación y desarme nuclear, y, fundamentalmente, exhortan a la comunidad internacional a adherirse a las iniciativas, instrumentos e instituciones internacionales que existen en este ámbito, a firmar el acuerdo de salvaguardias con el OIEA y a la adhesión al CTBT por parte de aquellos que aún no lo han hecho o participar en el Código de Conducta contra la Proliferación de Misiles Balísticos. Sin embargo, las posiciones comunes de 2000 y 2005 contenían fundamentalmente propuestas en materia de no proliferación nuclear, mientras que el desarme ocupaba un lugar muy residual. En definitiva, se trata de propuestas con grandes dosis de idealismo sobre las que existen desacuerdos en torno a muchos de estos instrumentos que, en algunos casos, llevan más de una década abiertos a la firma sin que haya sido posible su entrada en vigor. Por ello, resulta bastante improbable que se den avances en este ámbito por el hecho de que la Unión Europea reitera las mismas posiciones en este terreno.

Igualmente, la posición de la Unión en conferencias anteriores solía ahondar en el convencimiento de los Estados occidentales sobre la necesidad de reforzar los mecanismos de control de bienes y tecnología nuclear. En cualquier caso, la Unión Europea también se ha adherido a la opinión que mantienen muchos de los Estados no nucleares sobre la necesidad de concluir un tratado que otorgue ciertas garantías de seguridad a los Estados que han renunciado a tener capacidades nucleares con respecto de aquellos que sí las tienen, y ha reiterado sus deseos de que, en la Conferencia de Desarme, puedan desbloquearse las negociaciones para la firma de un tratado que finalice con la producción de material fisible destinado a desarrollar armas nucleares, además de otras iniciativas que persiguen la implantación de un riguroso control internacional de los materiales fisibles que se usan en el ciclo nuclear, incluso creando un banco donde se depositen.

20 Véanse las Posiciones Comunes de 25 de abril de 1994 (94/509/PESC, DO L 205 de 08.08.1994), de 13 de abril de 2000 (00/297/PESC, DO L 97 de 19.04.2000) y de 25 de abril de 2005 (2005/329/PESC, DO L 106, 27.04.2005).

Teniendo en cuenta la experiencia que ha tenido la Unión Europea en conferencias previas, la principal conclusión que puede extraerse es que quizás ha llegado el momento de afrontar un cambio de estrategia y que la Unión Europea renuncie a la elaboración de posiciones comunes tan amplias y programáticas, cuya consecución resulta improbable, a no ser que se produzca un cambio radical de la realidad internacional actual. Sería conveniente afrontar una rebaja de la amplitud de sus expectativas de protagonismo en el desarrollo global del régimen de no proliferación y desarme y que la Unión se concentre, con intensidad, en aspectos más especializados, proponiendo mecanismos para llegar a su consecución y contribuyendo decisivamente a su diseño, puesta en práctica y financiación, con el objetivo de que la identifiquen con un determinado tipo de actuación y ello le proporcione un protagonismo en la materia. En definitiva, partiendo de la premisa sobre la necesidad de abandonar ese tipo de posiciones comunes amplias, pero vagas, por su poca concreción, la Unión podría centrarse en elaborar propuestas más concretas sobre algunos de los ámbitos que contiene el régimen de no proliferación en los que su experiencia e instrumentos serían más efectivos. Igualmente, sería conveniente que la Unión Europea equilibrara sus acciones en materia de desarme, mucho más escasas, con las de no proliferación. Y, en este sentido, la Asamblea General ha llegado a afirmar: “ (...) que el desarme nuclear y la no proliferación de armas nucleares se relacionan sustantivamente y se refuerzan mutuamente, que los dos procesos deben avanzar a la par y que es verdaderamente necesario que haya un proceso sistemático y progresivo de desarme nuclear”²¹. Por último, la Presidencia de la Unión podría lograr consensos previos con terceros Estados participantes en la Conferencia, utilizando los foros de debate con los que ya cuenta con Estados como EE UU, Rusia o los países árabes para dotar de mayores garantías de éxito a sus propuestas.

Además, es imprescindible tener en cuenta que la actuación de la Unión en la Conferencia de Examen de 2010, además del desarrollo de la propia Conferencia, dependerá de una serie de factores condicionantes, en su mayoría externos a la actuación de sus Estados miembros que, sin duda, marcarán el ritmo de la Conferencia y desencadenarán cambios en el régimen de no proliferación y desarme nuclear, y también repercutirán en la posición que los Estados miembros y la propia Unión desarrollarán en el régimen de no proliferación y desarme nuclear. A partir de ahí, las perspectivas de la Unión Europea de cara a la Conferencia de Examen del TNP de 2010 dependerán de los cambios que se produzcan en el ámbito de la política internacional, especialmente por las políticas

21 En Resolución 63/46. Desarme nuclear, A/63/389 de 12 de enero de 2009, p. 4.

que desarrollen EE UU y Rusia, al ser éstos los principales protagonistas del régimen de no proliferación y desarme y, por lo tanto, los que fundamentalmente condicionan los avances y retrocesos que en él se producen. Además, las acciones que desarrollan estos Estados normalmente determinan las posiciones y actuaciones de los países que son parte del TNP y las de los que no lo son y, por consiguiente, de la propia Unión Europea. Y, en ese sentido, se expondrán dos escenarios que realmente representan dos grados en la evolución del contexto internacional en el que se celebre la Conferencia de Examen, fundamentalmente condicionados por los progresos en las negociaciones de desarme entre EE UU y la Federación Rusa, además de la materialización de muchas de las iniciativas que la Administración de Obama ha anunciado en el ámbito del desarme y no proliferación nuclear. En principio, ambos escenarios presentan situaciones “ideales” que no tienen por qué reproducirse íntegramente en la realidad, pero sí que resultan útiles para poder deducir el margen de maniobra que tendría la Unión Europea ante distintas circunstancias. Al mismo tiempo, hay que advertir que estos dos escenarios no son compartimentos estancos, por lo que debe considerarse la posibilidad de que aparezcan otros escenarios que pudiesen corresponderse con grados intermedios en la evolución de los acontecimientos que se exponen a continuación.

- **Primer escenario**

El primer escenario y el más optimista que podría encontrarse la Unión Europea consistiría en la materialización de un cambio radical de la política de seguridad y defensa norteamericana con respecto a la anterior Administración de Bush, lo que supondría sustanciales modificaciones de la posición de EE UU en foros internacionales en el ámbito nuclear y en su respaldo hacia los instrumentos jurídicos internacionales más importantes de este régimen. Igualmente, la política de seguridad y defensa de la Federación Rusa debería sufrir algunos cambios que supusiesen un abandono del renacer de sus aspiraciones de influencia y control sobre los Estados del espacio postsoviético, especialmente por lo que respecta a los conflictos en los que está implicada en la zona que, sin duda contribuyen a revalorizar el mantenimiento de su arsenal nuclear y provocan tensiones político-diplomáticas con EE UU y la propia Unión Europea.

Condiciones previas del escenario

Para que este primer escenario tuviese lugar, sería imprescindible que se produjesen la mayor parte de estos acontecimientos:

- Mantenimiento del compromiso alcanzado entre EE UU y la Federación Rusa en la Cumbre de Moscú de 5 de julio de 2009, llevando a la práctica el mayor recorte nuclear estratégico de la historia²². Además, las perspectivas de ratificación del nuevo Tratado START III por parte de ambos Estados deberían ser las mejores y las más inmediatas posible. Partiendo de este avance tan significativo en desarme nuclear estratégico, que incluiría fuertes medidas de verificación y una reducción sustancial del arsenal estratégico de ambos Estados y de sus mecanismos de lanzamiento, podrían iniciarse las negociaciones sobre desarme de armas tácticas. Esta situación supondría un avance fundamental en el ámbito del desarme nuclear, en el sentido que se recoge en el artículo VI.
- Un cambio de la postura nuclear de EE UU y la Federación Rusa con respecto a los Estados que no poseen armas nucleares, garantizándoles que no serán amenazados ni atacados con armas nucleares.
- Siguiendo el anuncio del Presidente Obama de 5 de abril de 2009 en Praga, EE UU procedería a la ratificación del Tratado CTBT y a apoyar decididamente la conclusión, en el seno de la Conferencia de Desarme, de un tratado de prohibición de producción de material fisible para uso militar.
- Igualmente, este escenario iría seguido por una relajación de la presión rusa sobre el espacio postsoviético, lo que facilitaría el establecimiento de medidas de confianza mutua entre ambos Estados, fundamentales para garantizar la continuidad y el éxito de la colaboración en materia de desarme, entre otros ámbitos²³.

Consecuencias para el régimen de no proliferación y desarme nuclear y para la Conferencia de Examen del TNP de 2010

En primer lugar, EE UU apostaría por una revitalización del TNP y, especialmente, por el cumplimiento de las obligaciones en desarme nuclear que este instrumento

22 La conclusión de un Tratado START III que sustituya al Tratado START I vigente y a otros acuerdos posteriores marcaría un límite de cabezas nucleares al menos entre 1.500 y 1.675 y de vehículos de transporte entre 500 y 1.100.

23 En abril de 2009, el presidente Obama presentó en Praga una estrategia muy ambiciosa para afrontar el peligro nuclear que incluía tres tipos de acciones: 1) proponer medidas para reducir y, eventualmente, eliminar las armas nucleares existentes; 2) reforzar el TNP y frenar la proliferación nuclear de terceros Estados; y 3) prevenir la adquisición de armas nucleares por parte de terroristas. (“Addressing the Nuclear Threat: Fulfilling the Promise of Prague at the L’Aquila Summit”, *The White House, Office of The Press Secretary*, July 8, 2009).

contiene en su artículo VI. Para ello tendrían que programarse nuevas reducciones a corto plazo, no sólo en materia nuclear estratégica, sino, también, en armas nucleares tácticas y mecanismos de lanzamiento tierra-tierra de medio y corto alcance; pero esta vez entre todos los Estados parte. Esta situación, claramente, implicaría la elaboración de un calendario de desarme y por fin se dotaría al artículo VI de un desarrollo legislativo que incluiría unos plazos para su cumplimiento por parte de la mayoría de los Estados nucleares del TNP. Pero, como premisa previa, los Estados nucleares tendrían que proceder a una cesación en el desarrollo, modernización y perfeccionamiento de sus sistemas de lanzamiento y armas nucleares, además de acceder a establecer un calendario de reducción progresiva hasta su eliminación completa. Esta programación de desarme tendría que venir precedida de una serie de medidas de confianza mutua entre los Estados nucleares –visitas e intercambios de información– y a partir de ahí elaborar la agenda de desarme, que podría contenerse en uno o diversos tratados de desarme que desarrollasen las obligaciones del artículo VI del TNP.

En segundo lugar, las medidas de desarme mencionadas anteriormente supondrían un gran incentivo para la aceptación de medidas de no proliferación nuclear. Y, en este sentido, sería más fácil conseguir una mayor adhesión al Protocolo Adicional del OIEA, al Tratado CTBT y al Código de Conducta contra la Proliferación de Misiles Balísticos. También podría avanzarse en medidas *ad hoc* en materia de no proliferación de casos particulares, como el de Irán, ya que el incumplimiento del artículo VI por parte del resto de Estados siempre ha sido su principal argumento para rechazar las inspecciones del OIEA.

En tercer lugar, difícil será conseguir la renuncia nuclear de los Estados nucleares al margen del TNP –India, Pakistán e Israel–, teniendo en cuenta que estos Estados están inmersos en importantes dilemas de seguridad regionales que tienen una solución complicada. Aunque algunos Estados creen inútil perseguir la entrada de India, Israel y Pakistán a estas alturas, sí que están convencidos de la posibilidad de que acepten adherirse a otros instrumentos jurídicos internacionales en la materia. Además, un cambio progresivo del escenario internacional derivado de los avances en el ámbito del desarme y de las garantías de seguridad aliviarían muchas de las motivaciones nucleares de estos Estados y podría, por ejemplo, incentivarles para proceder a la ratificación del Tratado CTBT, lo que constituiría un paso fundamental para su entrada en vigor y, por lo tanto, para mejorar los arsenales nucleares a través de ensayos. Incluso este escenario facilitaría las negociaciones con otros Estados que han desarrollado programas nucleares o podrían estar haciéndolo, a pesar de ser parte del TNP. Los progresos en desarme y la conclusión de un tratado sobre garantías negativas de seguridad les dejaría sin

argumentos a la hora de justificar su rechazo a la hora de someterse a medidas de verificación y control del OIEA, asumir las obligaciones del TNP y aceptar la asistencia técnica-económica con objeto de que sus ciclos nucleares civiles no sean susceptibles de sufrir desviaciones para uso militar.

Consecuencias para la Presidencia de la Unión Europea

Hasta la fecha, las propuestas de la Unión Europea en materia de no proliferación han sido más amplias y elaboradas que las relativas al desarme nuclear. Esta situación ha sido interpretada como discriminatoria y desequilibrada por muchos de los Estados no nucleares parte del TNP. Si las circunstancias internacionales fueran las que se han descrito en un apartado anterior, la Conferencia de Examen del TNP podría concluir con un programa amplio de reducción de arsenales nucleares derivado de los compromisos que adquiriera cada Estado y adaptado a sus situaciones particulares. Se trataría de un acuerdo de aplicación del art. VI, pero sujeto a “varias velocidades”, dependiendo de las circunstancias de las que partiese cada Estado implicado. En este caso, **la Unión Europea también debería demostrar su compromiso en materia de desarme nuclear**, persuadiendo a Francia y el Reino Unido para que realicen gestos claros en este sentido, siempre y cuando las negociaciones de desarme entre EE UU y la Federación Rusa condujesen a una reducción extraordinaria de los arsenales de ambos con respecto a los niveles que hoy en día mantienen. Si se diese esta circunstancia, Francia y el Reino Unido deberían asumir mayores compromisos en materia de desarme, aunque es cierto que ambos Estados no mantienen sus respectivos arsenales nucleares en grado de alerta y no los han incrementado después de las reducciones que realizaron a partir del final de la Guerra Fría. Sin embargo, sí podrían renunciar a seguir proyectando o desarrollando medidas de mejora y modernización que han sido interpretadas como un claro ejemplo de su falta de intención de asumir compromisos definitivos en desarme, y a partir de ahí admitir reducciones dependiendo de la marcha de las negociaciones entre las dos grandes superpotencias nucleares y, siempre, en proporción a los niveles de sus arsenales nucleares actuales. Si los Estados nucleares europeos acceden a llevar a cabo estas medidas se incrementaría la legitimidad y la coherencia de la Unión a la hora de hacer valer las propuestas que, de manera reiterada, realiza en materia de no proliferación, y se fortalecería su papel mediador en los casos de las nuclearizaciones que se han producido o que puedan producirse en el futuro al margen del TNP.

En este sentido, **la Presidencia Española debería plantearse la posibilidad de impulsar reuniones preparatorias, entre los Estados miembros, previas a la**

Conferencia de Examen del TNP, para evaluar la posición que deberá tener la Unión ante las distintas situaciones que podrían darse durante la celebración de la Conferencia, especialmente por lo que respecta a la posibilidad de avanzar en materia de desarme nuclear europeo, en caso de que se produzcan decisiones firmes a favor de reducir los arsenales nucleares estratégicos de manera muy significativa. Al mismo tiempo, la Presidencia también podría **promover la concertación de posiciones con EE UU antes de la celebración de la Conferencia de Examen**, con objeto de dotar de mayor fortaleza a muchas de las iniciativas que podrían plantearse en materia de no proliferación y desarme nuclear. Para ello, la Presidencia Española tendría que desarrollar una participación muy activa en la Conferencia Internacional sobre Seguridad Nuclear que tendrá lugar en abril de 2010, y que servirá para acercar posiciones y tejer los primeros consensos un mes antes del comienzo de la Conferencia de Examen.

Por tanto, una vez que se ejecutasen medidas claras en materia de desarme, la Unión podría concentrarse en impulsar sus propuestas en materia de no proliferación en la próxima Conferencia de Examen del TNP. Entre ellas, las más urgentes serían, en primer lugar, **incentivar a los Estados que todavía no han firmado el Protocolo Adicional con el OIEA a que lo hagan o, incluso, conseguir la ratificación del CTBT** por parte de los 44 Estados que aparecen en el anexo del Tratado y cuya firma resulta imprescindible para su entrada en vigor.

En segundo lugar, y como prevención de la proliferación nuclear, la Presidencia Española podría apoyar la internacionalización **del ciclo de producción de combustible nuclear bajo el control de una autoridad internacional**, que garantice el acceso al combustible destinado al uso pacífico de la energía nuclear y frene su utilización con fines militares. Igualmente, en tercer lugar, resultaría más factible que la Unión Europea asumiese, como organización, un protagonismo considerable en las negociaciones con Irán, una vez que se hubiesen efectuado los gestos de desarme por parte de Francia y el Reino Unido. Por último, y como consecuencia de lo anterior, la Unión podría desarrollar toda una **política más efectiva y firme en materia de “condicionalidad nuclear”** en el marco de su política comercial, como complemento a los incentivos de carácter político, técnico y económico en el marco de la asistencia a Estados que quieren desarrollar un programa nuclear civil con todas las garantías de seguridad y que no pueda ser susceptible de desviarse para uso militar. Para la consecución de este objetivo resulta imprescindible lograr la máxima complementariedad entre los instrumentos y medidas que ofrecen los tres pilares de la Unión. Únicamente así puede realizarse una contribución efectiva en materia de no proliferación por parte de la Unión Europea a lo largo de todo el ciclo nuclear.

A partir de ahí, la Unión podría centrarse en auspiciar la conclusión de un **tratado internacional sobre garantías de seguridad**, fundamentalmente por tratarse de una medida que tendría una buena acogida por parte del resto de los Estados partes del TNP. En este sentido, la Unión elaboraría los contenidos del proyecto de un tratado, con vocación universal, que incluyese una serie de **garantías de seguridad negativas**, cuya finalidad principal consistiría en asegurar a los Estados que no poseen armas nucleares y que cumplen las obligaciones que asumieron en el TNP que nunca serán amenazados o atacados con armas nucleares por parte de los Estados nucleares del TNP. Igualmente, el tratado debería complementarse con unas **garantías de seguridad positivas**, que se materializarían en una respuesta colectiva ante la posibilidad de que cualquier Estado parte del tratado fuese amenazado o atacado con armas nucleares por parte de otro Estado, parte o no del tratado. Evidentemente, la negociación de las garantías de seguridad positivas sería mucho más complicada, especialmente teniendo en cuenta que se trataría de una obligación de defensa colectiva que tendría que ejercerse respetando las normas de derecho internacional que existen al respecto y de manera subsidiaria a la actuación del Consejo de Seguridad.

En definitiva, este tratado sería un complemento fundamental de las obligaciones contenidas en el TNP, ya que constituiría una fuente de incentivos para el desarme de los Estados nucleares del TNP y de no proliferación para los no nucleares. De hecho, existe un importante apoyo en el seno de la Conferencia de Desarme y de la Asamblea General de Naciones Unidas a favor de un tratado internacional que confiera a los Estados no nucleares la seguridad de que no serán atacados ni amenazados con armas nucleares. Obtener este tipo de garantías formalizadas en un instrumento jurídico podría eliminar futuras motivaciones nucleares y conseguir que los aspirantes a proliferadores se sometiesen a los mecanismos de no proliferación. No hay que olvidar que los atributos de poder de la Unión en materia diplomática serían muy útiles durante la negociación del tratado, aunque el protagonismo siga estando del lado de Francia, el Reino Unido y Alemania.

Evidentemente, se trata de un escenario excesivamente optimista si tenemos en cuenta, en primer lugar, que sólo quedan meses para la celebración de la Conferencia y la complejidad de las negociaciones en desarme normalmente demanda unos plazos de tiempo considerables, por lo que resulta imposible pensar que la ratificación del START III se habría producido para la fecha de celebración de la Conferencia. Además, estamos presuponiendo un giro radical de la política

de seguridad estadounidense que, a pesar de que fuese el deseo de la Administración de Obama, las propuestas más importantes anunciadas necesitan de la aprobación de su Senado. Más difícil se presentan todavía los cambios en el renacer de los deseos de poder de la Federación Rusa en el espacio postsoviético después de la política de seguridad llevada a cabo durante las dos Administraciones de Bush. Sería necesario que se produjese una verdadera metamorfosis de la política exterior de EE UU para arrastrar la transformación de la posición de Rusia y, más adelante, terminar con la indiferencia china hacia el régimen de no proliferación y desarme nuclear.

• **Segundo escenario**

Este escenario se muestra más prudente respecto a los cambios de las políticas de seguridad y defensa de EE UU y de la Federación Rusa. Se trata, fundamentalmente, de presuponer un avance importante de las negociaciones en desarme nuclear estratégico. Nos encontraríamos con un panorama en el que los cambios programados en la política exterior y de seguridad de EE UU no siempre irían consiguiendo el respaldo político interno. Además, el gobierno ruso seguiría con los planes de mejora militar anunciados por el presidente Dimitri Medvedev el 17 de marzo de 2009, que incluyen la modernización de su arsenal nuclear estratégico con una inversión de 45 millones de dólares. No obstante, este tiempo de avances más modestos también podría cambiar el rumbo de la Conferencia de Examen y del tipo de propuestas que podría plantear la Unión Europea.

Condiciones previas del escenario

En este segundo escenario deberían presentarse los siguientes acontecimientos:

- EE UU y Rusia firman el Tratado START III, pero sin prever una inmediata ratificación, por lo que se retrasan las negociaciones de desarme nuclear táctico y de misiles tierra-tierra de corto y medio alcance.
- Aunque EE UU no logran el apoyo interno suficiente para la ratificación del Tratado CTBT, el presidente Obama pone fecha a la futura ratificación.
- En diciembre de 2009 se aprueba una Revisión de la Postura Nuclear de EE UU, en la que se contempla cierta desvinculación entre terrorismo internacional y la respuesta nuclear contra Estados sospechosos de ser patrocinadores de grupos terroristas o de poseer armamento de destrucción masiva no nuclear.

Consecuencias para el régimen de no proliferación y desarme nuclear y para la Conferencia de Examen del TNP de 2010

Durante la Conferencia de Examen del TNP de 2010 se podrían acordar unas previsiones generales en materia de desarme. Además, la Revisión de la Postura Nuclear habría allanado bastante el camino para comenzar las negociaciones para un tratado internacional sobre garantías de seguridad negativas. Igualmente, el anuncio estadounidense de ratificación del CTBT y su posterior ejecución incentivaría la aparición de futuros firmantes. En definitiva, la Conferencia no podría finalizar con compromisos sólidos tanto en desarme como en proliferación nuclear, y sí con calendario flexible para la ejecución de medidas concretas. Esto no marcaría serias diferencias con respecto a los resultados obtenidos en la Conferencia de Examen de 2000, aunque mejoraría sustancialmente con respecto a los resultados obtenidos en la de 2005, especialmente por la importancia de los compromisos, por su mayor concreción y por el equilibrio que habría entre las medidas de no proliferación y desarme.

En definitiva, la Conferencia de Examen podría desarrollarse en un ambiente más distendido como consecuencia del cambio de actitud de la nueva Administración norteamericana, pero no por los avances realizados hasta la fecha. Esta situación en ningún caso arrancarían el compromiso de los Estados nucleares del TNP para someterse a medidas de transparencia y a un programa de desarme. En este sentido, sólo podrían plantearse compromisos más sólidos en materia de no proliferación, concretamente, la conclusión del tratado sobre garantías negativas de seguridad y, también, el inicio de una ronda de negociaciones en materia de prohibición de material fisible para uso militar. Sin embargo, los avances en las negociaciones de estas dos cuestiones claramente dependerían de los progresos en desarme. Ahora bien, no cabe duda de que en caso de producirse este tipo de escenario, los resultados de la Conferencia estarían de nuevo plagados de buenas intenciones recogidas en un catálogo extenso de propuestas que abarcarían todas y cada una de las áreas que engloba el régimen de no proliferación y desarme nuclear.

Consecuencias para la Presidencia de la Unión Europea

Este segundo escenario permitiría a la Unión concentrarse en las **negociaciones con Irán y en ofrecer incentivos económicos y técnicos a este Estado** para que acepte someterse a las medidas de no proliferación oportunas. Al mismo tiempo, los Estados miembros harían bien **reforzando los objetivos políticos de su política comercial e introduciendo cláusulas de condicionalidad nuclear**, que

pueden ser un instrumento muy eficaz en materia de no proliferación. Además, la Unión Europea y sus Estados miembros no deben renunciar a seguir siendo **los principales protagonistas en materia de control de exportaciones de bienes y tecnología de doble uso** en el ámbito nuclear, teniendo en cuenta que poseen el régimen más avanzado y completo en materia de exportaciones de doble uso. No obstante, deben procurar la optimización y complementariedad de todos los instrumentos de que dispone la estructura de la Unión para luchar contra la proliferación nuclear, procurando que el resultado sea lo más completo, objetivo y menos discriminatorio respecto a los países destinatarios de los controles, de manera que desarrolle un sistema líder en materia de prevención de la proliferación nuclear.

Además, la Unión no debería abandonar e, incluso, podría reforzar su actividad en la **consolidación de la Organización para el Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares**. Mientras que EE UU y Rusia no ratifiquen el CTBT, no se podrá arrebatar a la Unión Europea el protagonismo en el diseño de esta organización, aunque fundamentalmente su éxito sólo podría garantizarse si se concluye con la ratificación del CTBT por parte de las grandes potencias nucleares. La experiencia de la Unión y de sus Estados miembros en materia de producción y seguridad nuclear la capacitan para que lidere su puesta en marcha. También, la Unión Europea podría aportar alguna novedad **proponiendo medidas para prevenir y castigar la retirada del TNP previo incumplimiento**, como en el caso de Corea del Norte. Esta propuesta podría introducir la posibilidad de imponer a los Estados que se retiren del TNP el reintegro de los beneficios obtenidos en materia asesoramiento, asistencia y transferencia nuclear civil, además de consensuar un conjunto de sanciones que se apliquen a circunstancias similares. No obstante, al margen de los resultados de la Conferencia, la Unión Europea, en el marco de la PESC, seguiría manteniendo las propuestas que viene realizando hace casi dos décadas, aunque las perspectivas de éxito o fracaso vendrán condicionadas por la transformación del escenario internacional en alguno de los sentidos anteriormente tratados.

Este escenario ofrece a la Unión Europea y a sus Estados miembros menores expectativas de participación y protagonismo de cara a la Conferencia de Examen del TNP en 2010, salvo que Francia y el Reino Unido, unilateralmente, anunciaran medidas de desarme sustantivas, lo que parece poco probable. Por tanto, la actuación de la Unión Europea y de sus Estados miembros durante la Conferencia sería muy similar a la que ha desarrollado hasta la fecha. En definitiva, secundaría la mayor parte de las iniciativas, manteniendo el tipo de formato de posición común que ha desarrollado en ocasiones anteriores.

Existen una serie de factores que la Presidencia de la Unión Europea no puede controlar a la hora de prever cuáles serán los resultados de su actuación durante el desarrollo de la Conferencia de Examen de 2010. Fundamentalmente, se trata de los progresos de las negociaciones entre EE UU y Rusia para ratificar sus decisiones de desarme estratégico; los cambios en el Gobierno iraní ante la aplicación de medidas de no proliferación; los progresos en las negociaciones para el desarme nuclear de Corea del Norte; o el resultado de la revisión de las políticas nucleares de Rusia y EE UU, entre otros, que, sin duda, marcarán el ritmo de la Conferencia.

6. Conclusiones

Las posibilidades de que la Presidencia Española de la Unión Europea consiga impulsar progresos significativos en el régimen de no proliferación y desarme nuclear en el marco de la Conferencia de Examen del TNP que se celebrará en mayo de 2010 dependerán de una serie de factores que podrán presentarse o desarrollarse los meses anteriores del comienzo de este evento. Por ello, la Presidencia de la Unión deberá estar muy atenta a la hora de identificar el escenario internacional en el que la Conferencia se desarrollará, con el fin de localizar cuáles son los ámbitos en los que sus iniciativas tendrían mejor acogida, teniendo en cuenta el bagaje que los Estados miembros tienen en algunas áreas del régimen de no proliferación y desarme. Además, la Presidencia debería impulsar el diálogo interno con el fin de tejer un importante consenso entre los Estados miembros, y a partir de ahí anticipar las posibles iniciativas que podría impulsar junto con la Administración de Obama durante la Conferencia de Examen. También debería renunciar a elaborar posiciones comunes tan amplias, vagas y programáticas como las que ha presentado en conferencias anteriores, que restan protagonismo a los ámbitos donde claramente es capaz de hacer una contribución significativamente mayor que otros Estados de la sociedad internacional y que, sin duda, le confieren una identidad y un prestigio. Igualmente, debe hacer mejor uso de los instrumentos con los que cuenta en el marco de su política comercial para conseguir el apoyo de un mayor número de Estados a las medidas que propone. Las relaciones político-diplomáticas de la Unión también son un instrumento fundamental para actuar en los dilemas de seguridad regionales y obtener una mayor eficacia en la aplicación de instrumentos económicos comerciales. Por lo tanto, la Presidencia de la Unión tiene que ser consciente del potencial de su labor

diplomática durante la Conferencia y después de ella, a la hora de llevar a la práctica los compromisos adoptados.

Si las circunstancias internacionales permiten que se produzcan acuerdos sustanciales y continuados entre EE UU y la Federación Rusa, la Unión Europea tendría mayores posibilidades de hacer valer una buena parte de las iniciativas que viene reiterando en los últimos años. Especialmente, podría seguir impulsando, en primer lugar, la universalización de los instrumentos más importantes en materia de no proliferación y desarme. En segundo lugar, podría reforzar su protagonismo en el ámbito de no proliferación nuclear, haciendo uso de todos los instrumentos que ofrecen los tres pilares de la Unión, desde la asistencia técnica, el apoyo político-económico, pasando por un estricto control de las exportaciones de bienes y tecnología de doble uso, hasta llegar a ser un referente en materia de condicionalidad nuclear. En tercer lugar, la Unión también tendría la oportunidad de asumir el protagonismo en una de las demandas más generalizadas por parte de los Estados no nucleares, como es la conclusión de un tratado internacional que ofrezca a los Estados no nucleares una serie de garantías de seguridad negativas, que supongan un incentivo suficiente para desechar la posibilidad de desarrollar un programa nuclear militar y unas garantías de seguridad positivas, que les proporcione una defensa ante cualquier ataque o amenaza con armas nucleares. Evidentemente, se trata de una propuesta complicada de negociar, que hasta la fecha no ha podido impulsarse en el marco de la Conferencia de Desarme, pero en caso de que las circunstancias internacionales fuesen las más adecuadas, la Unión podría ser la primera en tomar la iniciativa en esta cuestión. Por último, si las circunstancias son las más adecuadas y se producen avances significativos en materia de desarme entre las dos grandes potencias nucleares, los Estados nucleares de la Unión podrían barajar la posibilidad de adoptar medidas de desarme, de acuerdo con las proporciones de sus respectivos arsenales nucleares, para progresar en el cumplimiento del artículo VI del TNP.

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozábal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irrázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español. Alternativas a legislar.** Eva Francés Bruno.

- 33/2008. **Protección civil y fuerzas armadas: la unidad militar de emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.
- 34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.
- 35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea.
- 36/2009. **El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA.** Ainhoa Marín Egoscozabal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez y Patricia Garrido Llamas.
- 37/2009. **La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España.** Xira Ruiz Campillo y Francisco Salvador Barroso Cortés.
- 38/2009. **A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP).** Sven Biscop , José Enrique de Ayala Marín , Christos Katsioulis , Borja Lasheras , Fabio Liberti y Jean-Pierre Maulny.
- 39/2009. **Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas.** Javier Morales Hernández.
- 40/2009. **La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España.** Raúl Compés López y José María García Álvarez-Coque.
- 41/2009. **Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010.** Cristina Churrua Muguruza y Beatriz Pérez de las Heras.
- 42/2009. **Las medidas de apoyo a las familias de los militares desplegados en misiones internacionales.** María Gómez Escarda.
- 43/2009. **Realidades y espejismos del “Socialismo del siglo XXI” en Venezuela.** Manuel Hidalgo Trenado.