



WP19/2003

Sudáfrica: un caso de desarme nuclear unilateral

Ignacio Pérez Caldentey

Introducción

Cuando el 24 de marzo de 1993, el entonces Presidente Frederik W. de Klerk informó a una sesión especial del Parlamento sudafricano del desmantelamiento y la destrucción de las armas nucleares que poseía el país, reconociendo formalmente lo que muchos sabían o al menos sospechaban, es decir la posesión de una capacidad limitada de disuasión nuclear, Sudáfrica se transformó oficialmente en el primer caso en el que un país, de forma voluntaria, había decidido deshacerse de sus armas de destrucción masiva¹ (el llamado “nuclear rollback”). Desde entonces, la experiencia sudafricana de desarme ha sido reiteradamente citada como ejemplo de desarme y de no proliferación y como caso de estudio del que se pueden extraer importantes lecciones susceptibles de ser aplicadas a otros países con armas nucleares.

Sin embargo, para poder entender el proceso que desembocó en la destrucción de las armas nucleares que poseía el país, debemos primero analizar su construcción y adquisición en el contexto de la situación política interior y exterior en ese momento. Como veremos, y a pesar de las declaraciones del gobierno sudafricano, tanto el inicio del programa nuclear sudafricano como su terminación obedecieron más a razones de carácter político que estratégico y de defensa.

Desde el punto de vista metodológico y de la utilización de fuentes, el presente trabajo está basado en varios artículos publicados sobre el tema, así como entrevistas con funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores sudafricano que se ocupan o se han ocupado de cuestiones de desarme y control de armamentos. Por último, debe aclararse que, probablemente por el secreto con el que se llevó tanto el programa de construcción de armas nucleares como su desmantelamiento, y aunque hay varios estudios sobre el tema, la bibliografía no es especialmente abundante, en particular en lo que a documentos oficiales se refiere.

El programa nuclear sudafricano

La adquisición de armas nucleares por parte de Sudáfrica tiene su origen en las abundantes reservas de uranio altamente enriquecido (UAE) que posee el país (es el tercer productor mundial). Sudáfrica se había convertido de hecho, en las postrimerías de la Segunda Guerra mundial, en un importante proveedor de uranio para los ensayos nucleares de Estados Unidos y el Reino Unido (en concreto, el

¹ F.W. de Klerk, "Discurso sobre el Tratado de No Proliferación ante una Sesión Conjunta del Parlamento, 24 de marzo de 1993", citado en Liberman, Peter, "The Rise and Fall of the South African Bomb", *International Security*, vol. 26, núm. 2, otoño 2001, pág. 52.

proyecto Manhattan).

Aunque en los años cincuenta, las autoridades sudafricanas ya habían tomado la decisión de crear un programa de investigación nuclear propio con fines pacíficos, hasta el año 1974 el entonces Primer Ministro John Vorster no decidió aprobar el desarrollo de una capacidad de detonación nuclear, siempre con fines no militares. Existen, no obstante, algunas discrepancias, tanto entre los analistas como entre los propios participantes en el programa, en cuanto a la fecha exacta de decisión de construcción de las armas. Desde luego, el propio De Klerk, en su citado discurso, lo data en 1974 aunque el director del Consejo de Energía Atómica (AEB en sus siglas inglesas), Waldo Stumpf, señala que no hubo intención de utilizar las armas con fines militares antes de 1978. En cualquier caso, lo que sí parece evidente e irrefutable es que a mediados de los setenta, Sudáfrica ya disponía de una capacidad nuclear importante y contaba con sitios de prueba, entre los que destacan los situados en la base militar de Vastrap, en el desierto del Kalahari, en el noroeste del país.

Lo que muchos sospechaban quedó en evidencia al localizar un satélite espía soviético uno de los emplazamientos en agosto de 1977, descubrimiento que sería posteriormente confirmado por los servicios de inteligencia estadounidenses. El mismo año, Sudáfrica perdió su puesto en el Consejo de Gobernadores de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) y fue sustituida por Egipto. Posteriormente, en septiembre de 1979, un satélite estadounidense detectó un doble resplandor sobre los océanos Índico y Atlántico que indicaba posibles ensayos nucleares. También en 1979 a Sudáfrica le fue denegada la participación en la Conferencia General de la AIEA que tuvo lugar en India y se le exigió la adhesión al Tratado de No Proliferación (TNP) así como someter sus actividades nucleares a un régimen de salvaguardas internacionales. Para el Gobierno de Pretoria, se hacía cada vez más evidente que las sanciones contra Sudáfrica tenían una clara inspiración política, y que la adhesión al TNP carecía de sentido sin la adopción de reformas políticas internas².

Para entender cabalmente la decisión sudafricana de construir armas nucleares, es importante referirse a la estrategia de defensa de las fuerzas armadas sudafricanas en un contexto regional que era contemplado como crecientemente hostil. A medida que aumentaba la presión internacional sobre Pretoria, como consecuencia de su política de discriminación racial, el Partido Nacional, entonces en el poder, elaboró la teoría de que Sudáfrica se enfrentaba a lo que denominó como "ataque total" ("total onslaught")³. Este concepto suponía los siguientes elementos: la existencia de una amenaza a gran escala contra Sudáfrica; el convencimiento de que los enemigos del régimen sudafricano estaban dirigidos por la Unión Soviética y sus aliados; un sentimiento de haber sido abandonados por Occidente (en este punto, cabe mencionar la progresiva desvinculación de Estados Unidos de las operaciones encubiertas en Angola y la denuncia, por parte del Reino Unido, del Acuerdo de Simon's Town para la defensa bilateral naval del Atlántico sur); y el temor a un ataque convencional de carácter masivo⁴. Como respuesta a esta amenaza, el gobierno sudafricano elaboró una "estrategia total de alcance nacional" que

² Stumpf, Waldo, "Birth and Death of the South African Nuclear Programme", intervención en la conferencia *50 Years After Hiroshima*, Castiglioncello, Italia, 28 septiembre-2 octubre 1995. [Http://www.fas.org/nuke/guide/rsa/nuke/stumpf.htm](http://www.fas.org/nuke/guide/rsa/nuke/stumpf.htm).

³ Horton, Roy E., "Out of (South) Africa: Pretoria's Nuclear Weapons Experience", *USAF Institute for National Security Studies Occasional Paper*, núm. 27, agosto 1999.

[Http://www.fas.org/nuke/guide/rsa/nuke/ocp27.htm](http://www.fas.org/nuke/guide/rsa/nuke/ocp27.htm).

⁴ *Ibíd.*

establecía una "hoja de ruta" para la utilización de medios y recursos políticos, militares, diplomáticos y económicos en el contexto de un esfuerzo para desarrollar respuestas a las posibles amenazas a la seguridad interior y exterior del país⁵. Ello supuso un incremento significativo del presupuesto dedicado a defensa y la continuación del programa nuclear, esta vez con fines que podían eventualmente llegar a ser de carácter ofensivo.

Hasta el momento de su destrucción, Sudáfrica construyó un total de siete armas nucleares (en realidad, sólo seis eran susceptibles de ser utilizadas) de las que la primera fue diseñada para un ensayo subterráneo⁶. Interesa destacar, en cualquier caso, que lo que empezó como un programa con fines pacíficos, fue convirtiéndose progresivamente, a medida que el aislamiento internacional de Sudáfrica se acentuaba, en un proyecto con objetivos claramente militares que, llegado el caso, podía ser, desde el punto de vista sudafricano, un instrumento de presión política de gran eficacia ante los países occidentales. Un aspecto importante que conviene destacar es que el programa fue llevado a cabo en el más absoluto secreto y sin la participación de terceros países (salvo la colaboración con algunas firmas alemanas, que parece estar suficientemente demostrada pero no así una eventual cooperación con Israel). De hecho, las personas vinculadas al programa debían no sólo tener la nacionalidad sudafricana, sino que tenían también que haber nacido en el país. En lo relativo al coste, éste fue relativamente reducido y supuso un porcentaje muy bajo del presupuesto de defensa sudafricano.

La estrategia nuclear sudafricana, aprobada por el gobierno en abril de 1978, estaba, a grandes rasgos, contenida en un memorándum redactado por el responsable de planeamiento de las fuerzas armadas sudafricanas (SADF) y asesor militar del Ministro de Defensa y posterior Primer Ministro P.W. Botha, General Jim Huyser, y contemplaba tres opciones: el desarrollo en secreto de una capacidad nuclear, su revelación parcial y, por último, su revelación total⁷ (Huyser se inclinaba por esta última). Este memorándum constituyó la base de la estrategia de disuasión sudafricana que fue elaborada y refinada por un grupo de trabajo de la Corporación Sudafricana de Armamento (ARMSCOR) y aprobada por el gobierno en 1987 o 1988 (una vez más, no existe unanimidad entre las fuentes consultadas en cuanto a las fechas). La estrategia establecía tres fases. La primera, aplicable en un contexto de ausencia o posibilidad remota de una amenaza militar y que podría denominarse "ambigüedad nuclear", no negaba ni reconocía la capacidad nuclear del país⁸. La segunda opción se pondría en práctica en el supuesto de una amenaza de invasión del territorio sudafricano o de Namibia (administrado por Sudáfrica desde la Primera Guerra Mundial) por parte de tropas soviéticas o con apoyo de Moscú, y consistía en el reconocimiento de la capacidad nuclear ante determinados países occidentales, en particular Estados Unidos, con la esperanza de provocar una posible intervención⁹. Por último, y ante la posibilidad real de un ataque armado contra Sudáfrica, la tercera y última fase suponía la revelación total de la capacidad nuclear, que Sudáfrica haría pública llevando a cabo un ensayo subterráneo sin previo aviso o, en su caso, detonando una bomba nuclear sobre el océano¹⁰. En la práctica, las autoridades sudafricanas nunca fueron más allá de la primera fase, en el entendimiento de que una utilización de las armas nucleares con carácter ofensivo

⁵ *Ibíd.*

⁶ De Villiers, J.W., Roger Jardine y Mitchell Reiss, "Why South Africa Gave Up the Bomb", *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 5, noviembre/diciembre 1993, pág. 100.

⁷ Liberman, *op. cit.*, pág. 53.

⁸ *Ibíd.*, pág. 56.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.*

hubiese sido suicida ya que habría desencadenado una respuesta inmediata y masiva de la Unión Soviética o de sus aliados. Así lo reconoció el propio Primer Ministro, P.W. Botha, al señalar que "estos artefactos nunca serán utilizados ofensivamente por Sudáfrica, ya que ello sería suicida"¹¹. La pregunta es, por tanto obvia e inevitable. ¿Por qué entonces decidió Sudáfrica fabricar armas nucleares si nunca pretendió realmente utilizarlas y si, por otra parte, podía hacer frente perfectamente a un posible ataque de otro país africano con las armas convencionales que poseía? Abundan las explicaciones, sobre todo oficiales basadas en la eventual amenaza que un contexto internacional hostil podía suponer para el régimen de Pretoria (Botha ha explicado que el desarrollo del arsenal nuclear sudafricano constituía un arma diplomática para la defensa del país y De Klerk da una explicación similar al referirse a la "necesidad de contar con una capacidad nuclear disuasoria limitada motivada por el expansionismo soviético en África meridional"¹²). De hecho, el cambio de orientación del programa hacia al ámbito militar en 1978 coincidió con una serie de hechos, en el contexto regional e internacional, que Sudáfrica empezó a contemplar como posibles amenazas. Entre ellos hay que citar el temor a un incremento de la influencia soviética en África subsahariana, la presencia de fuerzas cubanas en Angola y la independencia de Zimbabwe. Según se deduce de las declaraciones de los responsables políticos en ese momento, Angola era considerada como la amenaza más grave, ya que podía servir de trampolín para un posible ataque. De esta forma, lo que algunos analistas de relaciones internacionales denominan "modelo de seguridad", es decir que aquellos Estados que se enfrentan a una amenaza militar significativa que no puede ser resuelta por otros medios, acaban recurriendo a las armas nucleares, puede aplicarse al caso sudafricano¹³. Sin embargo, autores como William Long y Suzette Grillot atribuyen, además y sobre todo, la decisión sudafricana de dotarse de un arsenal nuclear a una estrategia de chantaje político para evitar el abandono por parte de los países occidentales, eventualidad más que probable, dada la política de discriminación racial que practicaba el gobierno.¹⁴ En efecto, al considerarse Sudáfrica como parte inseparable del mundo occidental, la posesión de un arsenal nuclear aun limitado, le habría permitido disponer de un eficaz instrumento de presión política ante estos países. En este sentido, y dada su capacidad nuclear, Occidente trataría a Sudáfrica con una exquisita cautela y prudencia a pesar del rechazo a la política de "apartheid". David Albright lo resumió con gran claridad al señalar que "en esencia, las armas eran la última carta de un 'bluff' político destinado a ejercer chantaje sobre Estados Unidos y otras potencias occidentales. Si ello hubiese funcionado es, sin embargo, imposible de determinar"¹⁵. Esta hipótesis parece coherente, por otra parte, con las explicaciones de los responsables del programa en el sentido de que las autoridades sudafricanas nunca tuvieron intención de darle al mismo una orientación de carácter ofensivo¹⁶. De hecho, las armas nunca fueron desplegadas militarmente ni integradas en la doctrina militar del país¹⁷. Puede afirmarse, por tanto, que la decisión de poseer armas nucleares por parte de Sudáfrica no tuvo una justificación (al menos en términos estratégicos) racional y sólida. Por otra parte, y como hemos señalado anteriormente, desde un punto de vista estrictamente militar, Sudáfrica podía oponerse sin mayores dificultades a una

¹¹ *Ibíd.*, pág. 57.

¹² Liberman, *op. cit.*, pág. 59.

¹³ Adams, Isaac, "Limited Capability: A History and Review of South Africa's Nuclear Weapons Program". <http://www.edu/SO/monitor/fall2001/adams.htm>.

¹⁴ Long, William J. y Suzette R. Grillot, "Ideas, Beliefs and Nuclear Policies: The Cases of South Africa and Ukraine", *The Non-proliferation Review*, primavera 2000, pág. 31.

¹⁵ Albright, David, "South Africa's Secret Nuclear Weapons", *Informe del Institute for Science and International Security*, mayo 1994, citado en Long y Grillot, *op. cit.*, pág. 31.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*

eventual amenaza de otro país africano con las armas convencionales que poseía, muy superiores en cantidad y calidad a los de cualquier otro Estado del continente. En cuanto a la explosiva situación interna que vivía el país, y a pesar de que algunos destacados miembros del Congreso Nacional Africano (CNA) sostienen que el gobierno estaba dispuesto a lanzar bombas de fisión sobre la población negra para defender el modo de vida *afrikáner*, no parece, sin embargo, probable dada la absoluta desproporción existente entre la eventual amenaza y los medios que se hubiesen empleado para rechazarla¹⁸.

La decisión del desarme

Aunque la situación de seguridad externa no había mejorado sensiblemente, el Gobierno sudafricano empezó a considerar límites al programa, que lo llevaron a revisarlo y a confirmar, en septiembre de 1985, que se construirían hasta un máximo de siete artefactos nucleares (aunque sólo se llegaron a completar un total de seis)¹⁹. Asimismo, se mantuvo la decisión de no utilizar las armas con fines ofensivos tácticos y el mantenimiento de la estrategia de tres fases²⁰. Por otra parte, Sudáfrica mantuvo contactos esporádicos con Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética, los tres Estados depositarios del TNP, sobre su eventual adhesión al mismo.²¹

Al igual que la decisión de dotarse de armas nucleares puede ser explicada en el contexto de la óptica sudafricana (a menudo, rayana en la obsesión) de pertenencia a Occidente, el desmantelamiento es susceptible, igualmente, de ser interpretado en la misma clave. En efecto, a partir de mediados de los ochenta, se empezaron a producir una serie de cambios fundamentales en el entorno internacional que terminarían afectando a la situación de seguridad externa de Sudáfrica y a su percepción por parte del gobierno. La caída del muro de Berlín en 1989 y el final de la Guerra Fría, el acuerdo tripartito entre Sudáfrica, Angola y Cuba en diciembre de 1988, que tuvo como consecuencia fundamental la retirada progresiva de las 50.000 tropas cubanas en Angola y la independencia de Namibia en abril de 1989, fueron acontecimientos clave que, combinados con la decisión política de poner fin al régimen del apartheid, convencieron al gobierno sudafricano de la inutilidad y de los inconvenientes de seguir poseyendo armas nucleares. En este proceso, la elección en 1989 de Frederik De Klerk como presidente, para suceder a P.W. Botha, tiene una importancia difícil de exagerar. El hombre que decidió poner fin a la política de segregación racial seguida desde 1948 por el Partido Nacional tomó la decisión, prácticamente de forma simultánea, de dar por terminado el programa nuclear. Como bien señala Mitchell Reiss, el desmantelamiento se convirtió en una metáfora para la aceptación política y psicológica gradual por parte de los sudafricanos blancos, del inevitable advenimiento de una mayoría negra que gobernaría el país²². De Klerk era muy consciente de que los problemas que tenía Sudáfrica eran de orden político y no militar, y que la posesión de armas nucleares constituía un obstáculo fundamental para la normalización internacional del país. Por otra parte, si en el contexto de la Guerra Fría, la posesión de armas nucleares por parte de Sudáfrica podía ser considerada eventualmente como una baza, en el mundo de la posguerra fría, se había convertido en un lastre.

Aunque puede decirse que se trataba de una decisión anunciada, parece claro que

¹⁸ Adams, *op. cit.*

¹⁹ Stumpf, *op. cit.*

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*

²² Reiss, Mitchell, *Bridled Ambition: Why Countries Constrain Their Nuclear Capabilities*, Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press, 1994, pág. 18.

la elección de De Klerk la precipitó o, al menos, la facilitó considerablemente. En febrero de 1990, el Presidente sudafricano daba por finalizado el programa nuclear e iniciaba negociaciones para la adhesión de Sudáfrica al TNP²³. Al igual que durante el desarrollo del programa nuclear, el desarme se llevó a cabo en el más estricto secreto y en medio de una total ausencia de debate público.

Desde un punto de vista estrictamente político, no cabe descartar el deseo del Partido Nacional, entonces en el poder, de reclamar para sí el mérito de haber tomado la decisión de desmantelamiento. En este contexto, aunque no existe ninguna prueba al respecto, también se ha suscitado el temor que existía dentro del gobierno sudafricano (y, por qué no decirlo, en la propia administración estadounidense) de que un nuevo gobierno, en el que el CNA tendría una clara mayoría, tuviera el control de las armas nucleares²⁴.

En cuanto al proceso de desarme, una vez elegido De Klerk, se formó un comité ad hoc, integrado por miembros del gobierno y presidido por el Ministro de Minas y Energía, Dawid de Villiers, encargado de estudiar un calendario para el desmantelamiento y la adhesión al TNP²⁵. Por razones de política interior y exterior, se decidió que no se revelaría la capacidad nuclear de Sudáfrica antes de que el país se adhiriera al Tratado²⁶. Por otra parte, un "Comité de Expertos" formado por miembros de la ARMSCOR, la Corporación de Energía Atómica (AEC) y las Fuerzas Armadas sudafricanas, realizaría el trabajo de fondo. Según han revelado algunos participantes en las reuniones de estos grupos, al informar De Klerk de la decisión de desmantelar las armas, no se produjo ningún debate, sino que se discutió la forma de llevarla a cabo y las modalidades de adhesión al TNP²⁷. El plan de desmantelamiento fue aprobado por De Klerk, la planta de Pelindaba (la llamada planta Y), en las afueras de Pretoria, clausurada y las armas, desmontadas entre julio de 1990 y julio de 1991²⁸. Sudáfrica accedió al TNP el 10 de julio de 1991 y el Acuerdo de Salvaguardas con la AIEA entró en vigor en septiembre de ese mismo año²⁹. Tras el anuncio hecho por De Klerk en marzo de 1993 (en el que reconoció la existencia de una fuerza de disuasión nuclear limitada y su posterior destrucción), y al que nos hemos referido anteriormente, la AIEA tuvo acceso a todas las instalaciones utilizadas en el programa nuclear y el primer equipo de verificación llegó en noviembre de 1991.³⁰ El mismo año se creó el Consejo Sudafricano para la No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (CSNPADM) cuya labor es vigilar y controlar la exportación de la tecnología nuclear de doble uso.

Las revelaciones del presidente De Klerk

En su discurso de marzo de 1993, De Klerk reconoció la posesión de un arsenal nuclear (según afirmó, la decisión se había tomado en 1974) y atribuyó las razones al incremento de las fuerzas cubanas en Angola y al creciente aislamiento internacional del país³¹. Según reveló De Klerk, la estrategia consistía básicamente,

²³ *Ibíd.*, pág. 32.

²⁴ Un autor como Roy E. Horton parece, sin embargo, compartir este argumento al señalar que parte de la presión ejercida por algunos países occidentales como Estados Unidos, derivaba del temor a que un gobierno dominado por el CNA hubiese tenido la tentación de suministrar tecnología o armas nucleares a Estados "delincuentes", Libia en particular.

²⁵ Liberman, *op. cit.*, pág. 73.

²⁶ Stumpf, *op. cit.*

²⁷ *Ibíd.*, pág. 74.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ de Villiers et al., *op. cit.*, pág. 104.

³¹ Albright, David, "South Africa comes clean", *The Bulletin of the Atomic Scientists*, mayo 1993. [Http://www.bullatomsci.org/issues/1993/may93/may93Bulletins.html](http://www.bullatomsci.org/issues/1993/may93/may93Bulletins.html).

ante la eventualidad de un grave deterioro de la situación en el Sur de África, en demostrar, de forma confidencial, la capacidad disuasoria nuclear sudafricana a algunas de las potencias occidentales, esencialmente Estados Unidos, en un intento de forzar una intervención³². Como puede verse, esta afirmación coincide plenamente con la estrategia en tres fases diseñada por el gobierno sudafricano.

La pregunta es inevitable. ¿Por qué el gobierno sudafricano tardó tanto en admitir públicamente la existencia de armas nucleares y su destrucción? Una posible explicación consistiría en que las revelaciones de De Klerk fueron, en parte, una respuesta a acusaciones del CNA y de representantes de la administración estadounidense de que Sudáfrica poseía componentes nucleares de forma clandestina, así como una forma de reforzar el prestigio internacional que empezaba a tener el país una vez emprendidas las necesarias e impostergables reformas políticas y sociales³³. Por su parte, Waldo Stumpf, uno de los principales responsables de la AEC y del programa nuclear, señala los dos motivos siguientes: por un lado, la situación de transformación política interna no era considerada propicia para un reconocimiento similar; por otro, el proceso de verificación en curso en ese momento entre Irak y la AIEA convenció a Sudáfrica de que corría el riesgo, ante el mundo exterior, de convertirse en un segundo Irak³⁴.

La política nuclear de los gobiernos democráticos. El compromiso con la no proliferación y los esfuerzos en favor de la desnuclearización del continente africano

Con la celebración de las primeras elecciones democráticas en abril de 1994, en las que triunfó de forma arrolladora el CNA y Nelson Mandela fue elegido presidente, la política de renuncia total a la posesión de armas nucleares se mantuvo. Cabe recordar que el CNA ha mantenido tradicionalmente, a pesar de algunas voces disidentes, una posición contraria a la posesión de armamento nuclear y favorable a la no proliferación. En este sentido, Mandela ha señalado que Sudáfrica no debe permitir nunca más que sus recursos, sus científicos y sus ingenieros sean utilizados para producir armas de destrucción masiva³⁵. Sudáfrica se ha convertido en miembro del Comité Zangger, que publica directrices para determinadas exportaciones nucleares, del Grupo de Proveedores Nucleares (GPN), que lleva a cabo una labor similar a la del citado Comité, y del Régimen de Control de Tecnología de Misiles (RCTM). Ello ha tenido una traducción, en el ámbito interno, en la aprobación de normas como la Ley sobre el Control de la No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, que tipifica como delito cualquier participación de ciudadanos sudafricanos en el desarrollo de armas químicas, biológicas y nucleares o sistemas de lanzamiento, y la Ley de Energía Nuclear revisada, que prohíbe la exportación de materiales nucleares o de equipamiento relacionado³⁶. De conformidad con esta línea de acción, el gobierno sudafricano confirmó, en una decisión de Gabinete de agosto de 1994, su compromiso con una política de no proliferación y la voluntad de que Sudáfrica se convirtiese en un productor responsable de tecnología nuclear avanzada³⁷. Esta orientación ha sido reiterada en numerosos foros internacionales, entre ellos las Cumbres de la Organización para la Unidad Africana (OUA) y luego de la Unión Africana (UA), las Naciones Unidas y,

³² Stumpf, *op. cit.*

³³ *Ibíd.*

³⁴ Stumpf, *op.cit.*

³⁵ *Ibíd.*, pág. 108.

³⁶ Stumpf, *op. cit.*

³⁷ Shelton, Garth, "South Africa and the Nuclear Non-Proliferation Treaty: Bridging the North-South Divide on Nuclear Weapons".

[Http://www.kas.org.za/Publications/Seminar/Reports/Nuclear20%Disarmament/Shelton/pdf](http://www.kas.org.za/Publications/Seminar/Reports/Nuclear20%Disarmament/Shelton/pdf).

más recientemente, en las Conferencias sucesivas sobre el TNP³⁸. En dichas reuniones, Sudáfrica se ha convertido en un firme defensor de la no proliferación, del control de armamentos y en la extensión, con carácter indefinido, del TNP. Un buen ejemplo de la política sudafricana en este ámbito puede encontrarse en la propuesta presentada durante la Conferencia de Revisión y Extensión del TNP de 1995, titulada “Principios de la No Proliferación Nuclear y del Desarme”, que contiene los siguientes elementos:

- La reafirmación del compromiso de todos los Estados signatarios del TNP a favor de la no proliferación de armas nucleares.
- El refuerzo y la total adhesión a los acuerdos de salvaguardas de la AIEA.
- El acceso al material y a la tecnología nuclear con fines pacíficos.
- Progreso en materia de reducción de los arsenales nucleares.
- Progreso en materia de conclusión de un Tratado de Prohibición de Ensayos Nucleares.
- El compromiso para la creación de una zona regional libre de armas nucleares.

Con posterioridad a dicha Conferencia, Sudáfrica ha desempeñado un papel muy activo en otros foros consagrados a la no proliferación, por ejemplo en los trabajos de la llamada Coalición para una Nueva Agenda, integrada por Irlanda, Suecia, Nueva Zelanda, Brasil, México, Eslovenia, Suecia y Sudáfrica, que ha solicitado y realizado importantes esfuerzos para la puesta en práctica de las decisiones de la Conferencia de 1995 con el objeto de lograr un mundo libre de armas nucleares.³⁹

La política seguida por los gobiernos democráticos de Nelson Mandela (1994-1999) y de Thabo Mbeki (a partir de 1999) en materia nuclear ha sido, por tanto, claramente favorable a la no proliferación, al control de armamentos y a la desnuclearización. En este contexto, los esfuerzos de Sudáfrica por establecer una zona libre de armas nucleares en el continente africano (al igual que se hizo, en su momento, en América Latina y en el Pacífico Sur) merecen una referencia especial. Es importante, al respecto, mencionar la aprobación, en junio de 1995 en Addis Abeba, del Tratado para una Zona Libre de Armas Nucleares en África, más conocido como el Tratado de Pelindaba. Hasta el momento, once países, Sudáfrica entre ellos, han depositado su instrumento de ratificación al Tratado, que entrará en vigor una vez que lo hayan ratificado 28 Estados. El compromiso de Sudáfrica con la no proliferación es, por tanto, un aspecto fundamental de su política exterior y es, además, consecuente con las profundas transformaciones del país desde el advenimiento de la democracia y el final del apartheid. Por otra parte, y dada su condición de país que ejerce actualmente la Presidencia de la Unión Africana (que ha cedido este mes de julio a Mozambique en la Cumbre de Maputo) y de líder en el Movimiento de los No Alineados, Sudáfrica se ha convertido en un firme defensor de la no proliferación en el seno de dichas organizaciones (como lo demuestran, en el caso de los No Alineados, las reuniones de El Cairo en 1994 y Bandung en 1995) y también en un posible puente entre los países que carecen de armas nucleares, africanos y no alineados en particular, y los poseedores de dicho armamento que han firmado el TNP. En este sentido, el presidente de la Conferencia sobre el TNP de 1995, Jayantha Dhanapala, se refirió a “la estatura moral y la enorme influencia de Sudáfrica al haber destruido sus armas nucleares”⁴⁰.

Hoy en día Sudáfrica es un país muy activo en cuestiones de no proliferación y es

³⁸ Stumpf, *op. cit.*

³⁹ Shelton, *op. cit.*

⁴⁰ Shelton, *op. cit.*

citado frecuentemente como ejemplo de desarme voluntario unilateral en los foros internacionales. Con ocasión de la reciente crisis y posterior conflicto con Irak, la experiencia sudafricana fue mencionada varias veces, siempre en términos muy elogiosos, en los debates del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por otra parte, los tres viajes que el Viceministro sudafricano de Asuntos Exteriores, Aziz Pahad, hizo a Bagdad antes de que estallase la guerra, encabezando una importante delegación de científicos y técnicos, algunos de los cuales tuvieron una importante participación en el programa nuclear sudafricano, demuestran la importancia que Sudáfrica otorga a la no proliferación y al desarme y su indudable autoridad moral en este ámbito.

Desde el punto de vista de su política exterior, es indudable que Sudáfrica ha salido reforzada de su experiencia de desarme. El prestigio de este país, ya importante por la -en muchos aspectos- admirable transición política que ha llevado a cabo, se ha visto sin lugar a dudas acrecentado por ser el único caso en haber abandonado, de forma voluntaria, su programa nuclear.

Únicamente sería aconsejable una desclasificación lo más amplia posible de los archivos que contienen documentación oficial sobre el programa nuclear sudafricano y su posterior desmantelamiento. Señalábamos al principio de este trabajo la dificultad que encuentra el estudioso del tema para acceder a fuentes primarias de información que permitan establecer con precisión y objetividad el origen y desarrollo del programa así como su terminación, producto del secreto que siempre ha rodeado este tema. La política de no proliferación y desarme que han seguido los gobiernos democráticos desde 1994 y el prestigio internacional de Sudáfrica en este tema sólo pueden salir beneficiados y reforzados por una mayor transparencia informativa.

Conclusión

La experiencia nuclear sudafricana arroja varias lecciones. Desde el punto de vista de la no proliferación, se trata de un caso excepcional en el que un país, después de haberse dotado de armas nucleares, procedió voluntaria y unilateralmente a su desmantelamiento. Los sucesivos gobiernos, a partir de 1989, han demostrado, en este sentido, un realismo y una madurez política poco frecuentes y, desde luego, encomiables. Aunque el caso sudafricano es muy particular por la estrecha vinculación que se creó entre la posesión de armas nucleares, el contexto de seguridad externa y la situación social y política del país, ello no excluye las posibles enseñanzas que puede tener para otros Estados poseedores de armamento nuclear.

Por otra parte, en este caso ha quedado suficientemente demostrado que la posesión de un arsenal nuclear estuvo vinculada a razones de orden político más que estratégico y, concretamente, al aislamiento soportado por Sudáfrica debido a su política de segregación racial. Por ello, al modificarse la situación internacional y haber tomado el gobierno la decisión de emprender reformas políticas que pusieran fin al régimen del apartheid, la posesión de armas nucleares carecía de sentido y se había convertido más en un obstáculo que en una eventual ventaja. Hoy en día, la renuncia a las armas nucleares y la defensa de la no proliferación constituyen un aspecto fundamental de la política exterior de la "nueva Sudáfrica". Por otra parte, el papel de liderazgo regional que Sudáfrica ha asumido en el continente africano (plasmado en iniciativas de integración como la Unidad Africana y la Nueva Asociación para el Desarrollo Africano/NEPAD o en la participación activa en la solución de conflictos y crisis regionales como el Congo, Burundi, Costa de Marfil, Liberia y Zimbabwe) se ha visto fortalecido por esta línea de acción que, sin lugar a dudas, ha contribuido a reforzar el considerable prestigio internacional que ya tiene el país.

Ignacio Pérez Caldentey
Diplomático, Embajada de España en Sudáfrica

Bibliografía

- Albright David y Mark Hibbs, "South Africa: The ANC and the Atom Bomb", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 49, núm.3, abril 1993.
- Albright, David, "South Africa's Secret Nuclear Weapons", *Institute for Science and International Security Report*, mayo 1994.
- Adams, Isaac, "Limited Capability: A History and Review of South Africa's Nuclear Weapons Program". <http://www.Wm.edu/SO/monitor/fall2001/adams.htm>
- Horton, Roy E., "Out of (South) Africa: Pretoria's Nuclear Weapons Experience", *USAF Institute for National Security Studies Occasional Paper núm. 27*, agosto 1999.
- Liberman, Peter, "The Rise and Fall of the South African Bomb", *International Security*, vol. 26, núm 2, 2001, págs. 45-86.
- Long, William J. y Suzette R. Grillot, "Ideas, Beliefs, and Nuclear Policies: The Cases of South Africa and Ukraine", *The Non-proliferation Review*, primavera 2000, págs. 24-40.
- Pabian, Frank V., "South Africa's Nuclear Weapon Program: Lessons for U.S. Non-proliferation Policy", *The Non-proliferation Review*, otoño 1995, págs. 1-19.
- Shelton, Garth, "South Africa and the Nuclear Non-Proliferation Treaty: Bridging the North-South Divide on Nuclear Weapons". <http://www.kas.org.za/Publications/Seminar/Reports/Nuclear%20Disarmament/Shelton/pdf>.
- Stumpf, Waldo, "Birth and Death of the South African Nuclear Weapons Programme", intervención pronunciada en la conferencia "50 Years After Hiroshima", organizada por la Unione Scienziati per il Disarmo, celebrada en Castiglioncello, Italia, 28 septiembre-2 octubre 1995.
- Villiers de, J.W., Roger Jardine y Mitchell Reiss, "Why South Africa Gave Up the Bomb", *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 5, noviembre/diciembre 1993, págs. 98-109.