

Manuel Herrera

Réseau Nucléaire et Stratégie - Nouvelle Génération

FONDATION  
*pour la* RECHERCHE  
STRATÉGIQUE

## La politique de non-prolifération nucléaire de l'Espagne dans son contexte historique et international

L'Espagne a maintenu une attitude réticente à l'égard de la signature du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) pendant près de vingt ans. Une politique ambiguë, perpétuée au-delà de la fin du régime franquiste, donna lieu à des spéculations sur ce qu'étaient les véritables objectifs nucléaires du gouvernement espagnol. Les médias gouvernementaux rapportaient que l'Espagne avait la capacité technique de produire des bombes atomiques. Il y avait des raisons « inavouables » à la non-signature du TNP : la crainte que la signature ne ralentisse le programme nucléaire espagnol ou ne porte préjudice à la signature de nouveaux accords commerciaux avec des États tiers.

Toutefois, comme nous l'évoquerons plus tard, la ratification du traité en 1986 a entraîné un changement d'attitude de l'Espagne à l'égard du régime international de non-prolifération nucléaire, qui a permis au pays de devenir l'un de ses plus grands défenseurs et promoteurs. À cette fin, l'Espagne a adopté au fil des ans une approche préventive de la prolifération des armes de destruction massive en général, axée principalement sur les acteurs non étatiques, et rendue opérationnelle par le biais de mécanismes et d'institutions multilatéraux.

Afin d'étayer cet aspect de la politique étrangère espagnole, nous analyserons un cas dans lequel l'Espagne a joué un rôle pertinent et/ou de premier plan dans la prévention de la prolifération nucléaire : ses actions et ses positions pendant la présidence espagnole du Conseil 1540 en 2015 et 2016.

## Origine du programme nucléaire espagnol

À l'été 1949, les services secrets espagnols informèrent le général Franco que l'URSS était sur le point de faire exploser sa première bombe nucléaire. L'amiral Carrero Blanco, l'un des officiers les plus influents auprès de Franco, fut aussi celui qui eut le plus de poids dans le choix de l'option nucléaire espagnole suite à l'essai soviétique. A cette époque-là, l'Espagne était déjà déterminée à accélérer sa recherche nucléaire, qui, compte tenu de la précarité de ses moyens techniques et économiques, devrait attendre encore quelques années de plus.

Malgré l'opposition du président américain Truman à l'octroi d'un crédit à l'Espagne, une commission mixte composée de la Chambre des Représentants et du Sénat approuva (bien que réduisant le montant initial de 100 millions de dollars à 62,5 millions) une aide économique à Madrid, dans le cadre de la coopération politique et de sécurité dans le contexte de la Guerre froide. Cette aide permit la création de la Commission de l'énergie nucléaire (acronyme espagnol JEN) le 22 octobre 1951 et la planification des activités nucléaires à des fins de recherche et d'applications industrielles.

En Espagne, l'expérimentation nucléaire commença en 1953, lorsque, suite aux accords hispano-américains du 26 septembre 1953, un premier accord de coopération sur les utilisations civiles de l'énergie atomique fut conclu le 19 juillet 1955. Cet accord conduisit à la construction d'un réacteur de recherche, JEN-I, ainsi qu'à la réception d'une assistance technique, à la formation de personnels et à la fourniture d'uranium enrichi. La signature de ces accords coïncida avec la politique d'ouverture et d'aide nucléaire contrôlée initiée par le président américain Eisenhower dans le cadre du programme *Atoms for peace*. Pour l'Espagne, cette nouvelle politique, matérialisée par la fourniture d'informations et de matières nucléaires, a eu des conséquences décisives sur le développement de son industrie énergétique.

## L'Espagne et le TNP pendant le franquisme

Dès sa conceptualisation, l'Espagne accusa le TNP d'être discriminatoire. Cela ne signifiait pas que l'Espagne n'y était pas intéressée. Au contraire, l'intérêt pour le traité était grand, étant donné que l'attitude que l'Espagne adopterait à son égard déterminerait largement la politique américaine de fourniture de matières nucléaires au pays. Par conséquent, la non-signature du TNP aurait pu avoir des répercussions sur l'avenir du programme nucléaire espagnol, qui était en phase d'expansion.

À cet égard, la double crainte de l'Espagne était, d'une part, que la signature du traité n'entrave le développement technologique de son industrie nucléaire naissante et, d'autre part, que les inspections des États tiers par l'AIEA n'obligent l'Espagne à signer un accord garantissant que l'uranium enrichi envoyé par l'Espagne serait utilisé exclusivement à des fins civiles. En outre, tout au long des négociations sur le projet de traité, il était clair que la France ne le signerait pas. L'Espagne savait également qu'en l'adoptant et en mettant sous garanties de l'AIEA ses installations nucléaires, les contrats commerciaux avec Paris (qui comprenaient la construction de la centrale nucléaire de Vandellós) seraient menacés. Ces craintes, ajoutées à la distinction que créait le Traité entre États nucléaires et États non nucléaires, furent deux des arguments les plus utilisés par l'Espagne pendant les vingt années qui séparèrent la négociation de la signature du TNP par Madrid.

En dépit de ces réserves, il était généralement considéré à la fin des années 1960 que la signature du TNP par l'Espagne n'était qu'une question de temps, compte tenu du fait que le développement de son programme nucléaire civil dépendait avant tout des fournitures et de l'assistance fournies par les États-Unis, ce qui exigeait du pays l'acceptation d'un système de garanties strict. Par conséquent, la seule explication à cette attitude envers le traité était que l'Espagne essaierait d'utiliser la signature du TNP comme une charte utile afin de pouvoir négocier avec les États-Unis ses futurs contrats d'approvisionnement nucléaire à partir d'une meilleure position.

## **L'Espagne et le TNP pendant la transition démocratique**

La fin du régime de Franco n'entraîna pas la signature automatique du traité par l'Espagne. Tout au long de la période de transition politique, une série de facteurs eut une influence décisive sur le maintien de l'attitude espagnole envers le TNP ainsi que sur la reconsidération de la dimension militaire de la politique nucléaire du pays. Parmi ces facteurs, il convient de souligner la poursuite du programme nucléaire (réacteurs de puissance et recherche), et la volonté constante des gouvernements de transition de maintenir la possibilité pour l'Espagne de se procurer la bombe.

En ce qui concerne un éventuel développement d'armes nucléaires, la politique officielle nia toute rumeur possible à ce sujet, mais alimenta aussi ces rumeurs. À cet égard, la possession de la bombe par l'Espagne, que certains médias considéraient comme possible dès 1981, aurait mis l'Espagne dans une situation particulière par rapport à la négociation des accords hispano-américains de cette même année, ce qui était une raison suffisante pour aller de l'avant avec le projet et rejeter la signature du TNP.

Compte tenu des déclarations officielles, qui reflètent une politique ambiguë concernant un éventuel programme militaire, il n'y eut pas de changement significatif dans la position de l'Espagne sur la signature du traité : le gouvernement d'Adolfo Suárez (1977-1981) se limita à maintenir la même politique en la matière que celle suivie par le régime franquiste. Elle ne confirma ni ne nia un intérêt pour la fabrication d'armes nucléaires, tout en suggérant que le pays en avait la capacité.

Cependant, la pression étrangère rendit de plus en plus difficile la justification de l'attitude espagnole à l'égard du traité. Le développement en Espagne de la technologie et des installations nucléaires à double usage ne passa pas inaperçu auprès des grandes puissances. La situation confortable dans laquelle l'Espagne fonctionnait jusqu'alors commença à changer radicalement dans la période 1976-1980 avec l'arrivée de James Carter au pouvoir. Ce dernier lança une campagne contre tous les pays non signataires du TNP, incluant l'Espagne. Les restrictions américaines sur l'approvisionnement de combustible nucléaire créèrent le risque d'un arrêt presque total du programme nucléaire civil de l'Espagne. De plus, les déclarations du gouvernement et surtout du ministère de la Défense concernant la possibilité pour l'Espagne de se doter d'armes nucléaires tactiques ne contribuèrent pas à donner l'image d'un État sans ambitions dans ce domaine à court ou moyen terme. À partir de ce moment, les États-Unis s'inquiétèrent de la mise en place par l'Espagne des contrôles nécessaires avant de procéder à la vente de tout matériel à double usage. En mai 1977, le blocus américain fut levé afin que l'Espagne puisse envoyer les déchets des réacteurs de Santa María de Garoña et de José Cabrera à la centrale britannique de Windscale. Cet accord était toutefois subordonné au respect d'une série d'exigences : la signature à court terme du TNP et la non-récupération par le JEN du plutonium obtenu à Windscale.

A partir de 1986, et en conséquence de l'adhésion de l'Espagne à la CEE, un changement d'attitude eut lieu à l'égard du TNP. La première indication que le gouvernement socialiste allait se prononcer rapidement en faveur de la signature du TNP fut le programme électoral du Parti pour les élections du 28 octobre 1982, dont la section V indiquait expressément que le Parti socialiste était favorable au maintien du principe de non-nucléarisation du territoire espagnol. Plus tard, le 1<sup>er</sup> décembre 1982, à l'occasion du débat inaugural en tant que président du gouvernement, Felipe González réaffirma au Parlement son attitude favorable à une telle signature, seulement si deux conditions étaient remplies : que l'approvisionnement de l'Espagne (en termes de combustible nucléaire) soit garanti, et deuxièmement, que l'Espagne n'accueille pas d'armes nucléaires sur son territoire.

En ce qui concerne la première condition, il était logique de vouloir assurer la fourniture de matières nucléaires à l'Espagne. Mais, surtout, le gouvernement socialiste était conscient que le fait de ne pas être partie au TNP pouvait susciter de nouvelles réticences de la part des principaux pays fournisseurs d'uranium et exiger du pays l'acceptation préalable des garanties d'EURATOM.

La deuxième condition était plus un jeu sémantique qu'une réalité. Le lien entre le TNP et la dénucléarisation du territoire espagnol était garanti parce que le TNP permet le déploiement d'armes nucléaires par les États dotés de ce type d'armement sur le territoire des États parties, non possesseurs seulement s'ils y consentent. Par conséquent, l'Espagne n'avait qu'à montrer explicitement son refus de déployer.

Le 10 avril 1986, le Conseil des Ministres approuva l'accord autorisant l'adhésion de l'Espagne au TNP et le transmit au Parlement. Le 16 juin de la même année, le Parlement accorda l'autorisation de ratifier au gouvernement, avec le soutien unanime de tous les groupes parlementaires, et le 5 novembre, l'Espagne déposa ses instruments d'adhésion au traité.

## La position de l'Espagne depuis la signature du TNP

Depuis qu'elle a présenté ses instruments de ratification en 1986, l'Espagne est devenue très engagée dans le régime multilatéral de non-prolifération et de désarmement, en partie en raison de la volonté de lever les suspicions soulevées pendant la période franquiste et de transition s'agissant des objectifs de son programme nucléaire. En ce sens, l'Espagne considère qu'elle ne peut rester insensible aux menaces que ce type d'armement fait peser sur la sécurité et la stabilité internationales.

L'objectif de l'Espagne, comme indiqué dans sa stratégie de sécurité nationale de 2013 et dans celle de 2017, est de « *prévenir la prolifération, empêcher l'accès des terroristes ou des criminels aux substances dangereuses et protéger la population* » par le biais des lignes d'action stratégiques en matière de non-prolifération. En ce qui concerne le désarmement, l'objectif est de « *maintenir un équilibre entre les capacités militaires nécessaires à la sécurité nationale, sur la base du principe de la légitime défense, et la création d'un cadre de paix et de stabilité dans lequel règne la confiance mutuelle* ». Les principes qui inspirent la politique espagnole en matière de non-prolifération et de désarmement sont les suivants : la protection de la paix et de la stabilité, la promotion des droits de l'Homme et la création des conditions de sécurité nécessaires au développement des individus, des institutions et des États.

L'attitude de l'Espagne à l'égard du désarmement est marquée par plusieurs questions. La recherche de sa propre sécurité et de celle de l'Occident, ainsi que le désir d'atteindre dans la mesure du possible la paix et la détente dans le monde, sont les objectifs finaux. Leur réalisation est conditionnée par les limites mêmes des capacités militaires de l'Espagne, qui ne possède pas d'armes stratégiques, a un volume modeste de dépenses de défense<sup>1</sup> et n'est pas réputée avoir de prétentions expansionnistes ou agressives. C'est pour cette raison que l'Espagne participe activement aux forums internationaux à caractère universel et régional.

S'agissant de ses engagements en matière de non-prolifération nucléaire, en plus d'être membre du TNP, l'Espagne a conclu un protocole additionnel à son accord de garanties avec l'AIEA en 2004. À cet égard, l'activité nucléaire est soumise dans son intégralité à la vérification internationale par EURATOM. L'Espagne a ratifié le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires en 1998. Elle participe à tous les régimes d'exportation de matériaux sensibles et à double usage. Le système espagnol de contrôle des exportations de matériels de défense et à double usage a acquis au fil du temps un prestige international en tant que système efficace, sur lequel les autres partenaires des régimes internationaux de contrôle des exportations peuvent compter.

L'Espagne est également un membre fondateur de l'Initiative de sécurité contre la prolifération (ISP), qui vise à contrer le trafic illicite d'armes de destruction massive, de leurs vecteurs et des matériels connexes, à destination et en provenance des États et des acteurs non étatiques, en mettant l'accent sur l'interception du trafic illicite comme mécanisme de lutte contre la prolifération. En fait, c'est grâce à la coopération efficace entre les États-Unis et l'Espagne lors de l'arraisonnement du navire nord-coréen *So San* en 2002 que l'initiative de créer un tel groupe s'est concrétisée. Depuis lors, l'Espagne a été un pays fondamental et très proactif dans ce groupe. Par exemple, c'est en Espagne que la première réunion de l'ISP s'est tenue en juin 2003. Lors de la réunion de Madrid, il a été convenu à l'unanimité que des mesures actives devraient être prises pour mettre fin au flux d'armes de destruction massive, de missiles et d'articles connexes en provenance et à destination des proliférateurs. Et par la suite, l'Espagne a participé à plusieurs exercices du groupe comme le *Deep Sabre II* à la base navale de Changi, à Singapour en 2009.

## La présidence espagnole du Comité 1540

En tant que membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU en 2015-2016, l'Espagne a présenté un programme de travail ambitieux en matière de non-prolifération et de désarmement, et a présidé trois comités : le Comité 1540 sur la non-prolifération des armes de destruction massive (ADM) ; le Comité 1718 sur les sanctions contre la Corée du Nord ; et le Comité 1737 sur les sanctions contre l'Iran. L'Espagne a été considérée comme un État ayant une « solvabilité » suffisante pour se voir confier la responsabilité de diriger des comités très sensibles dans le scénario actuel de sécurité internationale<sup>2</sup>. Nous concentrerons notre analyse uniquement sur celui pour lequel l'Espagne a fait preuve du plus grand engagement et de la plus grande volonté de transformer ses activités en actions concrètes sur le terrain, à savoir le Comité 1540.

---

<sup>1</sup> Selon la base de données de la Banque mondiale, de 1986 à 2018, les dépenses militaires de l'Espagne en pourcentage du PIB ont été réduites à 1,32 % (ne représente actuellement qu'une dépense de 1,27 % du PIB, contre 2,29 % pour la France). Selon ces mêmes sources, les dépenses militaires de l'Espagne en 2018 s'élèvent à 18 milliards de dollars au total, soit beaucoup moins que les 63 milliards de dollars dépensés par la France.

<sup>2</sup> Iglesias Velasco, A., J. (2018). « La reciente posición española sobre desarme en Naciones Unidas ». *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 3(1), pp. 31-43.

L'objectif de l'Espagne pendant la présidence de ce comité était de promouvoir la mise en œuvre complète et efficace de la résolution, avec des objectifs clairs et détaillés, ainsi que de veiller à ce que le plus grand nombre possible d'États soumettent leurs rapports de conformité. Il convient de noter qu'il était prévu d'élaborer un plan stratégique visant à renforcer les obstacles à la prolifération nucléaire, notamment en ce qui concerne le risque de transfert de capacités nucléaires ou d'autres armes de destruction massive à des acteurs non étatiques tels que des organisations terroristes.

Pendant la présidence espagnole, une coopération internationale intense a été développée dans ce domaine : plusieurs États ont pu présenter leur premier rapport sur le respect des obligations découlant de la résolution 1540 ; un groupe des amis de la résolution a été créé afin de renforcer la participation des organisations internationales considérées comme très pertinentes, telles que l'Union européenne (UE) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ; diverses demandes d'assistance technique des États ont été satisfaites ; et le système de points de contact nationaux et de participation aux débats publics a été renforcé afin d'accroître la visibilité des travaux du Comité.

Le processus d'examen général de la résolution 1540 mené en 2016 a abouti aux conclusions énoncées dans la résolution 2325, promues par l'Espagne en décembre 2016, et approuvées à l'unanimité. Plus précisément, cette nouvelle résolution sert à renouveler et à adapter aux nouveaux défis l'ensemble du fonctionnement de la précédente résolution 1540, puisqu'elle renforce les mécanismes de la communauté internationale pour prévenir et éviter le risque que des terroristes et d'autres groupes non étatiques puissent avoir accès à des armes de destruction massive et les utiliser. Elle établit également des mesures nouvelles, tels que la demande faite aux États et au Comité 1540 de concentrer leur effort sur les secteurs et les régions qui ont le plus besoin d'attention, l'amélioration de l'assistance dans la lutte contre la prolifération aux États qui le demandent, l'intensification de la coordination avec d'autres organisations internationales et le renforcement de la transparence des travaux du Conseil de sécurité de l'ONU dans ce domaine.

## Conclusion

Bien que l'attitude de l'Espagne vis-à-vis du TNP, et du régime de non-prolifération nucléaire en général, ait historiquement été réticente, le pays est aujourd'hui particulièrement impliqué dans la promotion du traité et du régime.

La politique ambiguë de l'Espagne concernant l'utilisation militaire de l'énergie nucléaire est un problème du passé, qui répondait bien davantage à la crainte que la signature du TNP ne freine le développement du programme nucléaire civil espagnol ou ne nuise à la signature de nouveaux accords commerciaux avec des États tiers qu'au désir de fabriquer une bombe atomique.

La ratification du TNP en 1986 a entraîné un changement d'attitude de l'Espagne à l'égard du régime international de non-prolifération nucléaire, celle-ci adoptant au fil des ans une approche préventive de la prolifération des armes de destruction massive en général, axée principalement sur les acteurs non étatiques et mise en œuvre par le biais de mécanismes et d'institutions multilatéraux.

La preuve en est que les responsabilités assumées par l'Espagne dans le cadre du Conseil de sécurité de l'ONU au cours de la période de deux ans (2015-2016) lui ont été conférées du fait qu'elle a constamment soutenu les efforts multilatéraux visant à lutter contre la prolifération des armes de destruction massive<sup>3</sup> ; et, en outre, il reflète les intérêts généraux de l'Espagne en matière de sécurité.

Les travaux effectués par l'Espagne au cours de la période 2015-2016 au Conseil de sécurité de l'ONU ont permis de renforcer la position et la crédibilité de ce pays en matière de non-prolifération.

## **Bibliographie**

Aguirre de Cárcer, M. (2010). Los nuevos compromisos de desarme y no proliferación nuclear. *Real Instituto Elcano*, pp.1–21.

Estrategia de Seguridad Nacional, un proyecto compartido. (2013). Madrid: Gobierno de España. Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional, pp.1–35.

Fuentes, J. (1985). El desarme y España. *Revista de Estudios Internacionales*, 6(4), pp.825–842.

Garrido Rebolledo, V. and Borredá Juste, F. (2016). Introducción. In: *Actores no estatales y proliferación de Armas de Destrucción Masiva. La Resolución 1540: una aportación española*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp.17–25.

Garrido Rebolledo, V. (1995). *El régimen de no-prolifерación nuclear participación e implicaciones para España*. PhD Thesis. pp.1–997.

Garrido Rebolledo, V. (2017). España, la Unión Europea y las estrategias de cooperación la amenaza de la proliferación de las armas de destrucción masiva. In: *España y la Unión Europea en el orden internacional*. Sevilla: Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales, pp.319–348.

Iglesias Velasco, A., J. (2018). La reciente posición española sobre desarme en Naciones Unidas. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 3(1), pp.31–43.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (n.d.). *Desarme y No Proliferación*. [online] Available at: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/DesarmeyNoProliferación/Paginas/Inicio.aspx> [Accessed 19 Feb. 2020].

Sanabria Valderrama, F.J. (2016). España en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. In: *Panorama Estratégico 2016*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp.41–71

---

<sup>3</sup> Garrido Rebolledo, V. (2017). « España, la Unión Europea y las estrategias de cooperación la amenaza de la proliferación de las armas de destrucción masiva ». in *España y la Unión Europea en el orden internacional*. Sevilla: Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales, pp. 319–348.

*Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.*

WWW.FRSTRATEGIE.ORG

4 BIS RUE DES PÂTURES 75016 PARIS TÉL : 01 43 13 77 77 FAX 01 43 13 77 78

ISSN : 2273-4643

© FRS—TOUS DROITS RÉSERVÉS