

III. PRÁCTICA ESPAÑOLA / SPANISH PRACTICE

Coordinación a cargo de
Joaquín ALCAIDE FERNÁNDEZ
(Derecho Internacional Público)
Cristina GONZÁLEZ BEIFUSS
(Derecho Internacional Privado)

LA UTILIZACIÓN DE GIBRALTAR COMO BASE Y ESCALA DE SUBMARINOS NUCLEARES DE REINO UNIDO Y ESTADOS UNIDOS

THE USE OF GIBRALTAR AS A BASE AND STOPOVER FOR NUCLEAR SUBMARINES OF THE UNITED KINGDOM AND THE UNITED STATES

Inmaculada GONZÁLEZ GARCÍA y Luis ROMERO BARTUMEUS*

Palabras clave: Gibraltar, submarinos nucleares, Brexit, armada británica, armada norteamericana.

Keywords: Gibraltar, nuclear submarines, Brexit, Royal Navy, US Navy.

Durante 2022 y 2023 han seguido produciéndose las escalas de submarinos de propulsión nuclear, tanto británicos como estadounidenses, en el puerto de Gibraltar. Es por ello que analizaremos en la presente Nota el contexto y significado, con una valoración de conjunto, de las escalas de estos submarinos en la base militar gibraltareña, teniendo en cuenta que han transcurrido veintitrés años desde que el 19 de mayo de 2000 hiciera escala en el puerto de Gibraltar el ‘HMS Tireless’: un submarino de propulsión nuclear británico que permaneció en dicho puerto hasta la reparación de una grave avería en el circuito primario de refrigeración de su reactor nuclear, partiendo del mismo un año después, el 7 de mayo de 2001.

* Inmaculada González es Profesora Titular (Associate Professor) de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz (inma.gonzalez@uca.es; inma.gonzalez@gm.uca.es). Estudio realizado en el marco del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad “Inmigración marítima, seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar” (PID2020-114923RB-100), del que es Investigador Principal el Dr. M. Acosta Sánchez. Luis Romero es Periodista, Máster en ‘Paz, Seguridad y Defensa’ por el Instituto Universitario ‘General Gutiérrez Mellado’ (UNED) y Colaborador Honorario del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz.

Una reparación que sólo puede hacerse en muelles de calificación X, obligando al Reino Unido a acondicionar temporalmente el muelle sur del puerto de Gibraltar en el que estaba atracado. Y es que, dentro de la clasificación británica, el puerto de Gibraltar está considerado un muelle Z, es decir, puede recibir buques de propulsión nuclear, pero no realizar en él reparaciones de su planta nuclear. Por lo tanto, el puerto de Gibraltar fue dotado de equipamiento y personal necesarios para llevar a cabo trabajos de seguridad radiológica, siendo evacuados una vez finalizada la reparación del ‘HMS Tireless’.

En cualquier caso, la escala del ‘HMS Tireless’ constituyó toda una excepción a lo que normalmente sucede durante las escalas de los submarinos en el puerto de Gibraltar, cuya duración suele ser habitualmente de unos días o de un par de semanas, como mucho, y provocó un cambio radical en la percepción de la ciudadanía del entorno de Gibraltar respecto a estas escalas. Hasta entonces, la presencia de submarinos nucleares pasaba casi desapercibida, pero tras el año que permaneció el ‘HMS Tireless’ en Gibraltar, estas escalas adquirieron una relevancia pública que hasta ese momento no habían tenido¹.

En este sentido, las protestas por parte de las autoridades españolas llevaron al Gobierno británico años después a presentar determinadas garantías², asumiendo el compromiso de que España “siempre dispondrá de la debida comunicación relativa a los movimientos de los submarinos del Reino Unido en la zona de Gibraltar” a través de los canales establecidos en el seno de la OTAN³.

E, igualmente, se produjeron movilizaciones por parte de la población del Campo de Gibraltar, denunciando el alto riesgo de accidentes nucleares que implicaba la presencia y reparación de los submarinos para la comarca del Campo de Gibraltar. Con una población aproximada de 235.000 habitantes solo entre los municipios ribereños del arco de la bahía de Algeciras/bahía de Gibraltar (La Línea de la Concepción, Los Barrios, San Roque y Algeciras), la comarca del Campo de Gibraltar carece de un plan de emergencia.

Y es que el puerto de Gibraltar se viene considerando un puerto base utilizado no sólo por la armada británica, sino también por la estadounidense, para la escala de submarinos nucleares, con el fin de proceder al avitualla-

¹ El ‘HMS Tireless’ fue dado de baja el 19 de junio de 2014 tras que en febrero de 2013 volviera a sufrir otra fuga de su circuito de refrigeración cuando navegaba cerca de la costa este de Escocia.

² La postura del Gobierno español fue, en términos generales, de asunción de los argumentos británicos para mantener el submarino en Gibraltar y culminar allí su reparación. Se articularon mecanismos de información permanente entre las autoridades supervisoras de ambos países y el ministro de Asuntos Exteriores mantuvo al menos tres debates en la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados sobre esta cuestión.

³ El secretario del Foreign Office en 2006, Jack Straw, en carta del 27 de febrero dirigida a su homólogo español del momento, Miguel Ángel Moratinos, además de señalar que la reparación del ‘HMS Tireless’ en Gibraltar había sido un hecho «excepcional», se explaya en consideraciones respecto a la relevancia de su fuerza submarina en el seno de la OTAN, señalando que “la base naval de Gibraltar desempeña un importante papel de apoyo a la capacidad global de la flota de submarinos de la Royal Navy”.

miento y descanso de la dotación, y para la demostración del poder naval de dichas potencias⁴.

Cabe recordar, en primer lugar, que el puerto de Gibraltar está situado en una posición estratégica que sirve a la armada de ambos países (el Reino Unido y los Estados Unidos de América —EE.UU.—), aliados en el seno de la OTAN, para el despliegue de ejercicios en el mar de Alborán, más próximo a Gibraltar que a la base naval de Rota⁵.

En segundo lugar, que se viene denunciando en los últimos años por la Asociación Verdemar-Ecologistas en Acción, del Campo de Gibraltar⁶, incluso durante el proceso de negociación de la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit), que de forma poco transparente el muelle sur del puerto de Gibraltar se sigue utilizando como muelle X, sin cumplir las medidas técnicas y de seguridad exigidas⁷.

Y, asimismo, que las escalas y reparaciones de los submarinos nucleares en Gibraltar se realizan en el muelle sur del puerto de una Colonia pendiente de descolonización, cuyas aguas han sido considerablemente ampliadas en relación con lo cedido por España en el artículo X del Tratado de Utrech (1713). Dicha disposición refiere las aguas del primitivo puerto de Gibraltar, comprendidas entre los muelles nuevo y viejo de la época, que en nada se corresponde con la ampliación del puerto llevada a cabo por el Reino Unido a través de terrenos ganados al mar. Así, el espacio marítimo denominado “British Gibraltar Territorial Waters” ha sido delimitado por el Reino Unido en aplicación de la línea media equidistante y publicado en la Admiralty Chart 1448, sin que haya sido reconocido por España, lo que hizo constar en las declaraciones interpretativas realizadas en el momento de la firma y pos-

⁴ Es la lectura que se hace al comunicado de la US Navy desvelando que el submarino ‘USS Rhode Island’ (perteneciente a la clase Ohio, esto es, un buque submarino estratégico, propulsado por energía nuclear dotado de misiles balísticos con miles de kilómetros de alcance y capaz de lanzar armas nucleares), hizo escala en el puerto de Gibraltar el 1 de noviembre de 2022, coincidiendo con la suspensión por parte de Rusia del acuerdo para permitir la exportación de grano desde Ucrania. Vid. *elconfidencial-digital.com* (02.11.22): “Estados Unidos desvela que un submarino nuclear ha hecho escala en Gibraltar. No es habitual que revele la localización de estos sumergibles, dotados con misiles balísticos, pero ya lo hizo recientemente con el ‘USS West Virginia’ en el Mar Árabe”.

⁵ De hecho, en abril de 2022, España presentó una protesta diplomática ante EE.UU. por la llegada al puerto de Gibraltar del submarino nuclear norteamericano “USS Georgia”, transmitiendo su malestar por la elección de Gibraltar, a pesar de las facilidades que le ofrece la base naval de Rota situada a poca distancia, donde dicho submarino había ya fondeado en agosto de 2020. Vid. “España protesta por la llegada a Gibraltar de un submarino nuclear de EEUU” (*elmundo.es*, 13.04.2022).

⁶ Puede verse *ecologistasenaccion.org* (01.02.2021 y 06.06.2021): “Denunciamos que el puerto militar de Gibraltar se está convirtiendo en un puerto “X”, donde el Reino Unido lleva sus submarinos a reparar” y *20minutos.es* (08.12.2021): “Ecologistas denuncian la escala en Gibraltar de un submarino nuclear”. En este último caso se trataba del ‘HMS Artful’ de la armada británica que según Verdemar-Ecologistas en Acción ya estuvo en Gibraltar para ser objeto de reparaciones entre el 5 de junio y el 5 de julio de 2021.

⁷ Vid. *europasur.es* (05.03.2023): “Reino Unido refuerza a Gibraltar como base de submarinos nucleares con un centenar de escalas desde 2000” y *20minutos.es* (01.07.2021): “Una nueva ‘bomba flotante’ en Gibraltar: el Peñón ha cobijado a más de 100 submarinos nucleares desde el ‘Tireless’”.

terior ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, de la que son partes ambos Estados.

Hablamos de un puerto naval bajo control de la Royal Navy, cuyo muelle sur tiene capacidad para dos amarres a la vez (atraques 49 y 50) y una longitud de 1.080 metros (siendo los 648 metros situados más al norte de uso exclusivamente militar), quedando a poco más de 2 km. de La Línea de la Concepción. Y aunque dicho muelle presenta limitaciones significativas, en palabras de Ángel Liberal Fernández⁸, ofrece una posibilidad de diversificar los lugares de atraque y reparaciones menores de submarinos, además de avituallamiento, en una zona de innegable interés estratégico entre el Océano Atlántico y el Mar Mediterráneo. Además, en Gibraltar, los submarinos británicos se encuentran mil millas más cerca de sus zonas de operaciones y de adiestramiento ventajoso en el mar de Alborán, tradicionalmente utilizado para sus ejercicios, dadas sus excelentes condiciones meteorológicas.

Por estos motivos, el Reino Unido no renuncia a las escalas de sus submarinos nucleares en un territorio, el de Gibraltar, en el que, además, ejerce sus derechos soberanos.

Destacaremos, a continuación, las principales cuestiones prácticas para una mejor comprensión de la utilización de Gibraltar como base y escala de submarinos nucleares:

— *Clases de submarinos nucleares*

Los submarinos de propulsión nuclear se dividen en dos clases, según su función: de ataque (también conocidos como caza submarinos) o estratégicos. A los primeros se les conoce como SSN, y por regla general no embarcan armamento nuclear, y a los segundos como SSBN, dotados de misiles balísticos de largo alcance con cabezas nucleares y que contribuyen a la disuasión nuclear de los países que los poseen.

Las patrullas de los SSBN, por la naturaleza de su misión principal que es la disuasión estratégica, siempre se desarrollan en inmersión desde que dejan atrás su puerto base y no vuelven a ver la luz del sol hasta que finalizan sus patrullas. Su valor estriba en mantenerse ocultos y a salvo para poder ser utilizados en represalia a un primer ataque nuclear inesperado. A los SSN, con misiones múltiples, pese a desarrollar sus patrullas igualmente en inmersión, es habitual verlos atracar en bases avanzadas.

Una de estas bases que utilizan los submarinos nucleares británicos y norteamericanos como escala técnica, de mantenimiento y de descanso de su

⁸ Vid. *europasur.es* (05.03.2023), *cit.* En palabras del capitán de Navío Liberal Fernández: “En los comunicados de la base naval se abusa de términos como ‘descanso de las dotaciones’ o ‘escala programada’; en realidad son eufemismos que ocultan el motivo de las entradas que suelen ser para reparaciones. Ocasionalmente se incluye la carga/descarga de misiles Tomahawk y de torpedos Spearfish. Está claro que no tiene sentido que un SSN (un submarino nuclear de ataque), construido para permanecer oculto bajo la superficie del mar, se pase varios días en un sitio tan vulnerable como esta ‘ratonera’ en la bahía de Algeciras”. *Ibidem.*

personal, es la de Gibraltar. Lo habitual, salvo contadas excepciones, es que quienes protagonizan estas escalas sean submarinos del tipo SSN.

Y pese a que los Estados Unidos cuentan en la bocana occidental del Estrecho de Gibraltar con facilidades para atracar sus submarinos nucleares en la base española de Rota, cosa que hacen periódicamente, mantienen igualmente la costumbre de realizar paradas ocasionales de corta duración en la base británica de Gibraltar.

— *Acuerdo nuclear Reino Unido —EE.UU.*

Muchas de las características y capacidades de sus respectivos programas de submarinos nucleares y algunos de sus sistemas son similares y en ocasiones idénticos. De hecho, los futuros SSBN de nueva generación tanto norteamericanos, clase ‘Columbia’, como los británicos, clase ‘Dreadnought’, en muchos sentidos son un proyecto conjunto. Lo mismo pasa con los nuevos SSN ‘Virginia’ norteamericanos y los SSN ‘Astute’ británicos.

En julio de 1958, los EE.UU. y el Reino Unido firmaron un acuerdo que constituía todo un compromiso en el desarrollo de sus respectivas capacidades nucleares submarinas. Este acuerdo fue actualizado en 2014, dejando constancia que los EE.UU. pueden transferir plantas submarinas de propulsión nuclear y sus componentes al Reino Unido, así como uranio enriquecido (U-235) para su uso como combustible de la planta de propulsión nuclear. Sin embargo, ambos países dejan claro que “no habrá transferencia por ninguna de las partes de armas nucleares”, lo que evita que se incumpla el Tratado de No Proliferación Nuclear, del que ambos países son signatarios.

— *Qué submarinos visitan Gibraltar*

El Reino Unido, igual que Estados Unidos, solamente mantiene operativos submarinos de propulsión nuclear en sus dos vertientes: de ataque o SSN y estratégicos o SSBN. En la actualidad, la Royal Navy mantiene activos SSN de dos clases: la ‘Trafalgar’ y la ‘Astute’, estando previsto que en 2026 se entregue el último ‘Astute’ y se dé de baja el último ‘Trafalgar’ que resta en servicio. En total serán siete unidades las que estarán operativas.

Los EE.UU. alistan SSN también de dos clases: ‘Los Ángeles’ y ‘Virginia’. Estos últimos son los que están sustituyendo progresivamente a los primeros, de los que quedan 26 en activo. De la clase ‘Virginia’ ya hay en servicio más de una veintena de unidades.

Las autoridades del Ministerio de Defensa (MoD) británico suelen destacar, siempre que tienen oportunidad, que una de las principales funciones de su base gibraltareña, de carácter conjunto, es la de servir de puerto de escala a los submarinos nucleares durante sus patrullas. Las otras dos actividades que siempre destacan son la disponibilidad de la pista de aterrizaje (propie-

dad del MoD, pese a que también se utiliza para vuelos civiles) y el despliegue permanente de sensores de inteligencia de señales (SIGINT).

— *Cuántos submarinos hacen escala en Gibraltar*

Las escalas de los submarinos británicos en Gibraltar son más numerosas que las de los submarinos norteamericanos. Desde el año 2000 y hasta diciembre de 2022, las escalas de submarinos británicos en Gibraltar han sumado casi setenta, 68 según nuestros cálculos, frente a cuarenta escalas de submarinos norteamericanos en el mismo periodo. A la hora de realizar este recuento hemos considerado también escalas los fondeos en bahía o tránsitos por el Estrecho de Gibraltar, siempre que durante los mismos se produjese alguna actividad en la que haya intervenido la base gibraltareña, como puede ser el intercambio de tripulación sin necesidad de parada o la recepción de algún tipo de suministro en las mismas circunstancias. En numerosas ocasiones se produce este tipo de actividades por parte de ambas marinas.

La cifra máxima de escalas en un año la ha protagonizado la Royal Navy con ocho en los años 2015 y 2019, aunque cinco de ellas estuvieron protagonizadas por un mismo submarino que, en un corto espacio de tiempo, realizó sucesivas entradas y salidas, sin duda relacionadas con algunas tareas de mantenimiento o comprobación del funcionamiento de algún elemento de a bordo. Por parte de la US Navy, el número máximo de escalas en un año ha sido de cuatro, los años 2007 y 2008, siendo algunas de ellas en tránsito con apoyo de la base, como hemos señalado antes. Lo más habitual es que las escalas norteamericanas no pasen de dos al año. Tampoco es extraño que haya años en que no recala ninguno submarino de la US Navy, como sucedió en 2002, 2009, 2013, 2015 y 2017. De la Royal Navy no hizo escala ningún submarino en los años 2002, 2010, 2012 y 2020.

Respecto a la duración de estas estancias, la mayoría de las escalas de los submarinos británicos ronda la semana y en ocasiones llega a los quince días. La duración de la estancia de los submarinos norteamericanos no suele sobrepasar los siete días, aunque las ha habido de hasta tres semanas.

— *STANAG 1.100*

Es relevante reseñar que ningún buque de Estado, y los navíos de guerra lo son, que haga escala en Gibraltar puede de forma directa atracar posteriormente en un puerto español, por lo tanto, los submarinos norteamericanos que así lo hacen no tienen luego la posibilidad de entrar en Rota directamente, ni partiendo de Rota recalar en Gibraltar.

En el seno de la Alianza Atlántica existen unos documentos denominados STANAG que especifican el acuerdo de los países miembros para implementar un estándar. El 1º de julio de 1994 España suscribió el STANAG 1.100 que establece los procedimientos para las visitas de buques de la OTAN a puertos de naciones OTAN y no OTAN. En él España concretó, para general conocimiento

de todos los aliados, unas reservas centradas en poder denegar o modificar en cualquier momento una autorización de escala solicitada, además de “no permitir la escala en puertos españoles a buques que procedan directamente de Gibraltar” y “no permitir la escala en puertos españoles a los buques que, a continuación de su escala en puerto español, se dirijan directamente a Gibraltar”.

— *Planes de emergencia*

Las autoridades del MoD del Reino Unido cuentan con un plan de emergencia nuclear interior de sus instalaciones en Gibraltar para caso de accidente. Las autoridades locales de Gibraltar, a su vez, cuentan con un plan exterior, es decir, para el territorio que rodea a la base naval, coordinado con el plan del MoD, pero que no incluye ni siquiera una coordinación con las autoridades españolas del entorno⁹. Las autoridades españolas de Protección Civil no cuentan con un plan de emergencia para el caso de accidente nuclear en Gibraltar, pese a la escasa distancia entre los muelles y la ciudad de La Línea, así como al resto de municipios de la bahía de Algeciras¹⁰.

Por su parte, la Armada española, cada vez que un submarino nuclear recalca en Gibraltar, traslada un equipo GOVRA (Grupos Operativos de Vigilancia Radiológica de la Armada) hasta la bahía de Algeciras para monitorizar las inmediaciones y contar con datos propios en caso de cualquier incidencia.

La utilización de Gibraltar por submarinos de la Royal Navy y la US Navy desvela uno de los aspectos menos conocidos de la importantísima base militar, aérea, naval y de inteligencia que existe en el Peñón. Las escalas constantes de submarinos se hacen a espaldas de la seguridad de los 275.000 campogibraltarreños, ya que no existe un plan de emergencia nuclear para el lado español de la Verja por los submarinos que escalan en Gibraltar. La situación no se vislumbra que pueda cambiar, ya que en el futuro Tratado Reino Unido-Unión Europea sobre Gibraltar la base seguirá bajo control británico, pues su relevancia estratégica es esencial para el Reino Unido, que acaba de señalar a Gibraltar como uno de sus cinco centros estratégicos globales de Defensa para el futuro (*Defence's response to a more contested and volatile world*, July 2023).

⁹ El objetivo de este plan exterior es el de proteger a la población de Gibraltar ante cualquier incidente que implique la liberación de productos de fisión radioactivos asociados a una planta de energía nuclear a bordo de un buque de propulsión nuclear. Los redactores de dicho plan señalaban que “el riesgo de liberar productos de fisión radiactivos desde un buque de propulsión nuclear por el incidente de su reactor se considera remoto”, y en el centenar de páginas de que consta el plan, en ninguna de ellas se cita ni una sola vez la conveniencia, posibilidad o necesidad de contactar o informar a las autoridades españolas del otro lado de la Verja/frontera, sea cual sea el grado de emergencia que se declare. Vid. ROMERO BARTUMEUS, Luis, “Las Escalas de submarinos nucleares en Gibraltar y Rota, y los Planes de Emergencia Radiológica”, en *Cuadernos de Gibraltar-Gibraltar Reports*, n° 4, 2020-2021, 53 páginas, https://doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2021.i4.1302.

¹⁰ Las alegaciones presentadas en 2011 por Verdemar-Ecologistas en Acción al proyecto de Plan Territorial de Emergencia de la Junta de Andalucía sobre cuestiones que afectaban al polígono industrial de la Bahía de Algeciras, recordando la existencia de la base militar de Gibraltar “donde se reparan y llegan submarinos de propulsión nuclear”, sin que se previera cómo actuar ante una posible emergencia nuclear quedaron sin respuestas. Vid. *europasur.es* (05.03.2023): “Reino Unido refuerza a Gibraltar como base de submarinos nucleares con un centenar de escalas desde 2000”, *cit.*

