

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

---



**MONOGRAFÍAS**  
del  
**CESEDEN**

**61**

**LA SEGURIDAD EUROPEA  
Y LAS INCERTIDUMBRES  
DEL 11 DE SEPTIEMBRE**

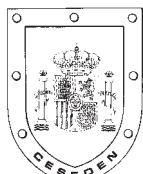
**ABSTRACT  
IN ENGLISH**

---

**MINISTERIO DE DEFENSA**



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS  
del  
CESEDEN**

**61**

**LA SEGURIDAD EUROPEA  
Y LAS INCERTIDUMBRES  
DEL 11 DE SEPTIEMBRE**

Mayo, 2003

## FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES

La **SEGURIDAD** europea y las incertidumbres del 11 de septiembre. — [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2003. — 202 p. ; 24 cm. — (Monografías del CESEDEN ; 61). Precede al tít.: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional

NIPO 076-03-152-2. — D.L. M. 30269-2003

ISBN 84-9781-023-6

I. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España)  
II. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. III. Título III. Serie

Terrorismo / Armas de destrucción masiva / Misiles / Orden internacional / Seguridad / Unión Europea / Estados Unidos / S. XXI

Edita:



NIPO: 076-03-152-2

ISBN: 84-9781-023-6

Depósito Legal: M-30269-2003

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.000 ejemplares

Fecha de edición: junio, 2003

NIPO: 076-03-150-0 (Edición electrónica)



**LA SEGURIDAD EUROPEA Y LAS INCERTIDUMBRES  
DEL 11 DE SEPTIEMBRE**

## SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN .....	9
<i>Por Darío Valcárcel Lezcano</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE: IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD EUROPEA .....	21
<i>Por Miguel Campins Rahan</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
REDEFINICIÓN Y RESPUESTA DE LOS EUROPEOS FRENTE A LAS NUEVAS AMENAZAS: LOS RIESGOS DEL NUEVO ORDEN-DESORDEN MUNDIAL .....	47
<i>Por Manuel M. Durán Ros</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
REDEFINICIÓN Y RESPUESTA DE LOS EUROPEOS FRENTE A LAS NUEVAS AMENAZAS: PROLIFERACIÓN DE ARMAMENTO DE DESTRUCCIÓN MASIVA.....	75
<i>Por Vicente Garrido Rebolledo</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
REDEFINICIÓN Y RESPUESTA DE LOS EUROPEOS FRENTE A LAS NUEVAS AMENAZAS: PROLIFERACIÓN DE MISILES Y DEFENSAS ANTIMISILES .....	105
<i>Por Belén Lara Fenández</i>	

	<u>Página</u>
<i>Capítulo quinto</i>	
LA UNIÓN EUROPEA EN LA ENCRUCIJADA .....	135
<i>Por Javier Álvarez Veloso</i>	
<i>Capítulo sexto</i>	
LA SEGURIDAD INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD EUROPEA DEL FUTURO .....	165
<i>Por Félix Arteaga Martín</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....	191
ABSTRACT .....	193
ÍNDICE .....	195

## INTRODUCCIÓN

Por DARIO VALCÁRCEL LEZCANO\*

*Sobre la magnitud de los atentados del 11 septiembre 2001 (11-S) se ha escrito mucho. Pero hay tres puntos que convendría estudiar analizando el proceso desencadenado al día de hoy, cuando que disponemos de información complementaria. En primer lugar, la naturaleza misma de los atentados, a la que se refiere la primera parte del trabajo incluido en esta Monografía, del general Miguel Campins. En segundo lugar, las campañas derivadas de la nueva situación, una ya realizada, en Afganistán, otra posible, en Irak. En tercer lugar, lo que las iniciativas de la Administración Bush podrán causar de desgaste en la relación atlántica, con desigual daño para aliados europeos y americanos.*

*Nuestro estudio se completa con otros análisis de actualidad. El profesor Garrido revisa los problemas de proliferación de armas de destrucción masiva y el estado de los arsenales Nucleares, Biológico y Químico (NBQ) en la zona de conflicto. Belén Lara firma un trabajo con aportaciones nuevas sobre despliegues de misiles y defensas antimisiles. El coronel Durán escribe sobre nuevos conceptos de orden-desorden mundial, sobre multilateralidad y unilateralidad. El coronel Veloso se centra en problemas de seguridad europea mientras que el profesor Arteaga se detiene en los antecedentes y las consecuencias que los ataques del 11-S han creado en la seguridad europea y en las relaciones trasatlánticas.*

---

\* Periodista y director de la revista *Política Exterior*.

## **Naturaleza de los atentados del 11-S**

*Hay que consignar ante todo la alarma extendida en Estados Unidos tras los atentados. Se ha repetido una y otra vez: Estados Unidos era un territorio seguro en materia de terrorismo y ha dejado de serlo. No lo era, es cierto, en otros campos: la violencia producida por el alcohol, la delincuencia, las drogas, el gangsterismo o las sectas llevaba a una sociedad habituada a un clima poco pacífico y en ocasiones a demostraciones de brutalidad. Pero éstas eran excepciones. El americano medio teme hoy que un choque civilizacional desemboque en nuevos peligros que podrían afectar a la sociedad en su conjunto. Y si no se ha podido demostrar relación alguna entre Al Qaeda y el Gobierno iraquí, existe el temor de que un régimen dotado de armas de destrucción masiva (aunque haya que excluir el elemento N del conjunto NBQ que se atribuye a Irak) puede llegar un día a facilitar esas armas a organizaciones terroristas antiamericanas, sean o no vinculadas a Al Qaeda.*

*Este argumento sirve, sin embargo, para defender la tesis opuesta: el modo más probable de hacer que Sadam Husein transmita sus armas a organizaciones terroristas consistiría en acorralarle hasta la muerte. Del mismo modo que Corea del Norte nos enseña que sólo dotándose de armas nucleares se pueden obtener bases interesantes para una negociación.*

*Sea como fuere, parece que Estados Unidos tiene derecho a alarmarse por los atentados del 11-S, y está legitimado para buscar respuestas rápidas, proporcionadas y eficaces. La duda —que manifiestan, entre otros, grandes profesionales militares, en la reserva o no es si una invasión de Irak no puede resultar gravemente desestabilizadora, para Estados Unidos en primer lugar, y también para el mundo occidental.*

*Si de lo que se trata es de evitar un «choque de civilizaciones», la invasión de Irak puede ofrecer al islam una señal de que es atacado por una civilización distinta, cristiana, tecnológicamente superior, y en definitiva hostil. Puede ser una mala imagen en el medio y largo plazo. Una imagen contra la que pudiera alzarse una resistencia musulmana peligrosa para Occidente. Y ello al margen del terrorismo.*

*Los ataques sufridos por Estados Unidos tienen un autor, la red Al Qaeda, cuya cabeza visible —Osama bin Laden— quizá no sea el cerebro principal. La Administración Bush ha tratado de dar una respuesta apresando o bien dando muerte a quien aparece como primer instigador. No lo ha con-*



*seguido. Quizá por problemas profundos, pero también por problemas de imagen, determinantes en los procesos electorales, Bush ha decidido cambiar de orientación y dirigir su acción contra un enemigo que no pudiera escapar, Irak y Sadam Husein. Ahora nos encontramos ante la perspectiva de un ataque norteamericano a Irak y surgen, entre otras, estas cuestiones:*

- Un ambicioso plan de rediseño de Oriente Próximo y Medio se ha cruzado en el camino de la Casa Blanca mientras se preparaba una respuesta al terrorismo de Al Qaeda.*
- Ese plan no tiene relación directa (ni quizá indirecta) con el problema del terrorismo de Al Qaeda, caracterizado por lo difuso, amplio y no estatal de su trama.*
- El ataque a Irak, si se produce, servirá así para deponer al régimen (desprestigiado al máximo, pero incapaz de representar hoy una amenaza real para Estados Unidos) de Sadam Husein.*
- Pero el ataque a Irak encubre muchos riesgos aleatorios, impredecibles, comprometedores para la estabilidad de la zona y sobre todo para la hegemonía americana.*
- De añadidura, la gestión de la crisis, resuelta por el presidente Bush ha sido en realidad dubitativa, demasiado extendida en el tiempo, incomprensiblemente cambiante.*
- El proceder de la Casa Blanca revela los problemas derivados de una Administración dividida. La línea más dura representada por el vicepresidente Cheney y por diversos responsables de la Administración (Rumsfeld, Wolfowitz, Perle, etc.) han chocado con una personalidad de prestigio, el general Colin Powell, hoy secretario de Estado.*
- Powell ha llevado a Bush a plantear el ataque a Irak ante el Consejo de Seguridad y éste ha sido el escenario en que se ha consumado la división entre Estados Unidos y sus aliados, sobre todo Francia y Alemania.*
- La actitud de Rusia y China habrá de ser seguida de cerca, porque son potencias cada vez más relevantes en la resolución de la crisis.*
- Cuando el presidente Ronald Reagan hubo de responder en el año 1983 a las amenazas del coronel Gadafi, líder de Libia, no dudó en actuar directamente, sin intervención de Naciones Unidas, de acuerdo con la tradición del containment, acuñado 40 años atrás por George F. Kenen. Gadafi fue advertido por un ataque con misiles que produjeron un efecto inmediato. Parece ser que el líder libio había promovido distintos ataques contra aviones e instalaciones americanas.*

- *El proceso que presenciamos hoy ha sido, por el contrario, demasiado zigzagueante y agónico, por causa quizá de una parte de la Administración Bush.*
- *Por otra parte, la guerra preventiva —tal como se pretende hacer en Irak— despierta no pocas dudas, morales y jurídicas. En Europa y en América —especialmente en el interior de Estados Unidos— la oleada de protestas en torno a la guerra preventiva crece cada semana. No se puede castigar con 3.000 misiles disparados en las primeras horas al pueblo iraquí, que ha sufrido ya la desgracia de soportar la dictadura de Sadam Husein durante 24 años.*
- *Hoy se ha instalado en el mundo occidental ese clima de protesta y defensa del pueblo iraquí, coincidiendo con el repudio de Sadam Husein. No será fácil a la Administración Bush y a los gobiernos europeos enmendar esa corriente. En definitiva los gobiernos dependen electoralmente de las masas. Y las masas de ciudadanos se han expresado claramente sobre el ataque a Irak: en España, por ejemplo, las encuestas dan un 84% de consultados adversos a la guerra. En Estados Unidos un 56% son contrarios a una acción americana que no contara con el respaldo previo del Consejo de Seguridad.*
- *Al cabo del tiempo, más de un año, el 11-S no aparece ante nosotros, observadores europeos, con menor sino mayor dimensión que pocos meses después de los atentados. Cuando escribimos estas notas, Estados Unidos ha terminado hace meses la guerra de Afganistán, con dos resultados, el primero positivo —liquidación del régimen talibán— el otro negativo, incumplimiento por parte norteamericana de sus compromisos para dirigir la reconstrucción del país. Al margen de los juicios de valor que la nueva guerra de Irak pueda inspirar, el precedente de Afganistán (semi-abandonado a su suerte, con un Gobierno sin apoyo siquiera para ejercer el control del territorio) invita a la reflexión. Las posibles hostilidades en Irak provocan un cierre casi total de los Servicios de Inteligencia e Información, que apenas dan pistas (o las dan falsas). Lo cual complica y no poco la labor analítica de esta Monografía.*

*El propósito de Estados Unidos, comprensible pero difícil, es el de controlar la situación. Para conseguirlo, Estados Unidos ha dinamitado el precario equilibrio que mantenía con sus aliados europeos. Sin un mínimo acuerdo entre Estados Unidos y Europa difícilmente se podrá avanzar en Oriente Próximo y Medio.*

*Por otra parte, Estados Unidos debe lograr otros acuerdos, de orden distinto, con Rusia, China e India, tres potencias hoy alejadas del nivel ame-*

*ricano pero capaces de crear problemas estratégicos en los próximos 20 años. Otras formaciones menos hostiles (Mercosur y Asean) deben también ser tenidos en cuenta; al igual que los Servicios de Inteligencia rusos, chinos, indios (los tres han trabajado en la guerra fría contra los Servicios americanos).*

*Estados Unidos tiene hoy una superioridad manifiesta, no sólo en sus presupuestos militares (que casi duplican a los europeos) sino en tecnologías de defensa, triple de la cifra dedicada por los 15 países de la Unión Europea. Estados Unidos observa con preocupación una Europa de la defensa a largo plazo, aunque defienda su desarrollo a corto y medio plazo.*

*La Unión Europea es hoy una inexistente potencia militar, aunque pueda crecer y consolidarse. La descoordinación de los ejércitos europeos en Kosovo ya hizo reflexionar a sus gobiernos y llevó al responsable de la política exterior y la defensa a proponer un giro enérgico. Pero ha topado con la resistencia de varios gobiernos comunitarios, el español entre ellos, con el presupuesto militar más bajo de Europa, después del de Irlanda.*

*Europa es hoy un cuerpo modesto en el orden defensivo. Si la Europa de la defensa comienza a ponerse en marcha, la Fuerza de Intervención Rápida podría proyectar al cabo de dos años un pequeño ejército de 80.000 efectivos en un escenario a 5.000 kilómetros; es decir, llegaría a Palestina, a los Grandes Lagos africanos, a Irak, a los Balcanes, a Chechenia... Europa es hoy una unidad política inacabada. En 50 años se han conseguido grandes avances: en derecho, moneda, fondos estructurales y cohesión, agricultura, redes electrónicas... Quizá pueda darse el gran paso a partir de la Convención, que entregará su estudio final en el verano del 2003. Si Europa tiene una Constitución, será un avance más hacia su coordinación institucional y política, hoy incipiente, como hemos visto en la crisis de Irak.*

*Aun así el papel de los Estados habría de mantenerse. Los Estados han tenido que ceder competencias pero no es posible imaginar hoy su sustitución: las experiencias estatales han sido máquinas políticas eficaces durante 500 años y han dado cohesión al cuerpo político europeo.*

*Es posible que los Estados convivan con una entidad supranacional, titular última de la soberanía. También con ciertas entidades regionales basadas en los modelos alemán y español. Esto no implica descalificación alguna del Estado. Indica más bien que Europa necesita dotarse de una sola voz, si quiere efectivamente existir.*

*Aunque la distancia tecnológica sea grande, las tecnologías se mueven. La capacidad de Alemania, Francia, Reino Unido, la Italia del Norte, Holanda, Suecia, también en menor medida las aportaciones de España, Bélgica, Finlandia y otros, forman un conjunto que Estados Unidos analiza con detenimiento. La sociedad americana necesita un rival (desea, sin decirlo, un rival porque sabe que sin rivalidad no hay progreso). En el plano tecnológico sólo los europeos pueden ser ese rival (Airbus ha conseguido en 2002 más encargos que Boeing). Imaginemos que Europa logra algunos progresos en sectores concretos (aerospacial, biotecnología y telecomunicaciones) de aquí al año 2030 mientras Estados Unidos tiene de un lado que resolver su enorme déficit (con todo lo que implica) y abordar de otro lado algunos cambios de fondo en su sistema económico, tocado por lo que se ha dado en llamar el efecto Enron.*

### ***Las reformas de la maquinaria económica americana***

*Enron no es sólo un problema empresarial. Es un problema político que pone de relieve la creciente influencia del dinero de grandes empresas en la maquinaria política americana. Problema que muchos tratadistas americanos han abordado, William Pfaff y Paul Krugman, entre otros.*

*Parece que también el estatuto de las auditoras, consultoras y asesorías ha de cambiar. Pero también han de cambiar normas claves de la SEC, mecanismos reguladores de la banca comercial y de negocios, agencias de rating, fondos de inversión, regulación de derivatives, agencias de riesgo... Todo lo anterior se refiere a la reforma política y económica que Estados Unidos ha emprendido ya. Pero habrá que articular también un nuevo marco legislativo sobre el apoyo de la business community al poder político (sentencia de la Corte Suprema de 1976 —Buckley véase, Valeo— sus consecuencias).*

*Apuntamos lo anterior para indicar las reformas interiores a las que Estados Unidos se enfrenta. No es la menor de ellas la puesta a punto de un nuevo sistema de protección para los fondos de pensiones de modo que el marco conocido como 401K pueda evitar que un gran número de empleados queden sin protección social como acaba de ocurrir en Enron. Todo estos problemas colocarán a Estados Unidos en una posición polémica, animándole a buscar el apoyo de sus aliados europeos, hoy:*

*«Una colección de paisitos que tratan de desempeñar su papel en lo que muchos americanos han considerado siempre una extensión turística de Disneylandia» (J. Ojeda en Política Exterior número 86).*

*Los europeos tratan de acelerar su unión, sometida entretanto a crisis de fondo, como la demostrada por la crisis de Irak.*

*Las voces más críticas recuerdan que Estados Unidos deberá renegociar el Protocolo de Kioto, la futura Corte Penal Internacional, el Tratado de Minas Antipersonas, la campaña contra la utilización de niños soldados, la Convención de Armas Químicas, además del debate sobre la pena de muerte. Los aliados europeos formarán, en contrapartida, una sólida coalición no pública con Estados Unidos, frente al terrorismo internacional. Pero es necesario hallar un equilibrio entre derechos individuales y necesidades de interés general.*

### **Un paréntesis sobre la globalización**

*Desde que el primer griego salió del Peloponeso hacia las Cícladas antes del siglo VI a. J.C., desde que la primera embarcación nubia partió de la tercera catarata del Nilo hacia Luxor, el mundo se globaliza. Hoy sin embargo, hay un nuevo instrumento, Internet, que se ha convertido en una potente clave globalizadora: el internauta dispone de información casi infinita a precios casi gratuitos. Los profesores de Oxford pueden dar hoy cursos de astrofísica a quien se conecte; también de lírica primitiva china, de armamento nuclear... Información y sobre todo Formación están al alcance de quien tenga acceso a un ordenador. El desbordamiento informativo es casi total. La globalización vía Internet equivale a la disponibilidad de conocimientos, y de ahí su carácter revolucionario.*

*Pero la globalización representa también un gran peligro teórico en la medida en que impone un modelo único de producción, contabilidad y comercialización. Modelo dominado por intereses empresariales, que puede crear un nuevo colonialismo:*

*«La meta del globalismo es utópica. Se piensa que una economía universal, liberada de regulaciones gubernamentales, autogobernada por los mecanismos supuestamente imparciales del mercado, generará un gran bienestar para todos, medido en términos de productividad y producto interior bruto...». «Pero por su naturaleza, la globalización es distorsionadora, hostil al mundo histórico y a sus limitaciones, a las costumbres y culturas idiosincrásicas» (W. Pfaff). «Con su intencional y optimista testarudez (...) la globalización es sin embargo inconsciente, ignorante, insensible y cruel. Complaciente, nacionalista y despreciativa de otras culturas y tradiciones filosóficas (...)».*

*Así, la globalización puede convertirse en una versión —como la marxista— del materialismo dialéctico. «Descansa intelectualmente sobre un impregnable provincianismo y un prejuicio contra el pasado» (John Gray, London School of Economic):*

*«Las nuevas ideas sostienen que el aumento del valor de las empresas debe ser el objetivo prioritario del comportamiento de la business community; y que las reivindicaciones públicas y las demandas de los demás elementos de la ecuación empresarial —empleados, participaciones comunitarias— deben estar subordinados a las de los accionistas. Bajo esa doctrina, que ha prevalecido en las escuelas de negocios americanas desde los años setenta (y podría decirse que ha alcanzado una apocalíptica reducción al absurdo en el caso Enron), las economías occidentales han crecido, en promedio, muy deprisa» (W. Pfaff).*

*Lo anterior tiene consecuencias. Primera, el formidable cambio obligará a abordar, en paralelo, una Reforma Intelectual y Moral de la sociedad, según la fórmula de Renan, que nos limitamos a enunciar aquí. Se hace necesario un nuevo modo de entender la realidad. Segunda, al mismo tiempo puede observarse empíricamente un cierto crecimiento del papel de la sociedad (organización no gubernamental, universidades, fundaciones, iglesias además de relevantes empresas, naciones y multinacionales).*

### ***¿Cómo vencer a Al Qaeda?***

*Si a consecuencia de los atentados del 11-S la sociedad americana reduce esencialmente sus libertades el daño intentado por Al Qaeda en parte se habrá logrado. Estados Unidos debe, ante todo, evitar otros ataques, incluido un pequeño golpe nuclear en forma de bomba sucia. Pero ha de preservar su mayor tesoro, que le viene de los Padres Fundadores: su sistema de libertades y los checks and balances que han regulado desde el siglo XVIII su sistema de poder.*

*El primer sistema de protección de Estados Unidos ha de partir de su propio territorio, del Homeland Defense. El segundo círculo dependerá de sus servicios en el exterior. Pero el tercero, también necesario, depende del entendimiento con los aliados, especialmente europeos: la capacidad de desarticulación del adversario crecerá en la medida en que los servicios mejores europeos se consideren implicados.*

*Hasta hoy, ha tenido lugar un fuerte debate dentro y fuera de Estados Unidos sobre el modo en que la sociedad americana y no sólo ella, sino de la Alianza Atlántica, han de dar respuesta adecuada al ataque recibido.*

*En primer término hay que tener en cuenta la distancia sideral que separa el avance tecnológico americano del retraso general que padecen las sociedades de las que ha partido el ataque. Esa distancia tiende a crecer, no a acortarse.*

*Pero hay dos campos en los que Estados Unidos no podrá valerse por sí sólo: no podrá en primer lugar hacer frente a un bloque demográfico diez o quince veces mayor que él. Y en segundo lugar, no podrá plantear un choque civilizacional frente a grandes corrientes como el islam, porque ello implica un riesgo demasiado aventurado y difícil. Henry Kissinger ha estudiado esos riesgos en *Diplomacy* (Harper & Row, Nueva York, 1998) y ha advertido a la Casa Blanca sobre los riesgos de inmersión en corrientes profundas de la historia (pp. 618 y siguientes). La prudencia política, advierte Kissinger, aconseja a Estados Unidos mantener su poder hegemónico respetando mientras sea posible el cuadro de alianzas heredado de la Segunda Guerra Mundial: la Unión Europea futura (que representa el acuerdo supranacional de tres Estados dominantes Gran Bretaña, Francia y Alemania, apoyados por otros países medianos, Italia, España, Holanda, Suecia y Polonia) como apoyo en el Oeste; y el respaldo japonés y surcoreano frente a la incógnita de China, en Asia-Pacífico.*

*Este tradicional planteamiento geoestratégico puede parecer superado por los hechos pero en el fondo tiene en su cohesión interna mucha mayor fuerza de lo que a primera vista pudiera pensarse.*

*Lo que ocurre es que surgen nuevos adversarios anticivilización que resultan más difíciles de aprehender. Son fundamentalmente tres, y en algunos puntos mantienen conexiones entre sí aunque sean remotas. Esos tres fenómenos se resumen en:*

- 1. Los terrorismos.*
- 2. La proliferación de armas de destrucción masiva.*
- 3. El tráfico de estupefacientes.*

*Son tres nuevos desafíos a los que la sociedad civilizada debe hacer frente y para ello ha de rechazar, en primerísimo término, un moral enemigo, la simplificación. Estamos ante tres fenómenos que tienen en común un grado variable pero siempre alto de diversidad y de complejidad. La utilidad de un estudio como el que hoy damos a la imprenta consiste precisa-*



*mente en desentrañar y revelar algunos aspectos complejos que se presentan a veces bajo apariencias simples. La evolución de Estados Unidos, su entendimiento necesario con la Unión Europea, su relación con el nuevo desafío terrorista, las condiciones difusas en que se presenta ese desafío, más allá de las estructuras estatales; las relaciones de los nuevos conflictos con la aspiración a un mundo más justo y estable son asuntos que se analizan en las páginas que siguen.*



## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE: IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD EUROPEA**

## ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE: IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD EUROPEA

Por MIGUEL CAMPINS RAHAN\*

El ataque terrorista sufrido por Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 (11-S) marcó el comienzo de importantes cambios en la seguridad y relaciones internacionales. Pero estos cambios sólo se han iniciado, ya que continuamente se están produciendo nuevas noticias e implicaciones, no sólo sobre aquellos sucesos, sino sobre el curso de esa «guerra al terrorismo» emprendida por Estados Unidos y que a todos nos afecta. Sería por tanto prematuro tratar de extraer juicios históricos sobre el impacto del 11-S, ya que su verdadera importancia está aún por descubrir, dependiendo entre otros factores de las reacciones sociales y decisiones políticas que vayan tomándose ante los actuales y futuros acontecimientos.

Sí es posible, sin embargo, evaluar decisiones y reacciones que se han producido hasta el presente, porque contribuyen a comprender la situación en la que estamos y alertan sobre posibles consecuencias futuras. Dado que Estados Unidos es el principal protagonista del 11-S, y que el futuro de la seguridad europea estará muy condicionado por la conducta

---

\* General de brigada en la reserva del Ejército de Tierra. Es diplomado de Estado Mayor, del NATO Defense College y del US Army War College. Ha desempeñado numerosos trabajos y destinos relacionados con Estados Unidos, donde fue agregado de Defensa a la Embajada de España en los años 1998 a 2001.

de aquella potencia en esta nueva situación internacional, parece oportuno iniciar este trabajo conociendo precisamente la influencia americana. Con esta finalidad se realiza el presente capítulo, centrado en conocer la perspectiva americana de aquellos aspectos que se consideran más relevantes para el futuro de la seguridad europea, como complemento a otros ámbitos funcionales que se tratan en otros capítulos de este trabajo.

Lo primero que debe abordarse en este sentido son las motivaciones y significado de la guerra al terrorismo para la sociedad americana, porque hay importantes diferencias respecto a la europea. No se trata tanto de enjuiciar su conducta sino de comprenderla, al menos en aquellos temas de mayor interés para Europa, basándose en lo que ellos mismos opinan, positiva o negativamente, de su propia actuación. Al análisis de estos hechos y comentarios americanos sobre el curso de la guerra al terrorismo se dedica la primera parte del capítulo.

En una segunda parte, derivada de la anterior, se analizan sus juicios y comentarios sobre el estado actual de las relaciones trasatlánticas como consecuencia del 11-S, incluyendo su percepción sobre una deseable evolución.

Si en la primera parte los protagonistas eran la sociedad y Administración americana, en la segunda lo es Europa en su relación con Estados Unidos, siempre desde la perspectiva de analistas y comentaristas americanos. Se cierra el capítulo con unas conclusiones generales de todo lo anterior, esta vez desde la exclusiva visión personal del autor.

## **La guerra al terrorismo de Estados Unidos**

### *Significado del 11-S para los norteamericanos*

El punto de partida para comprender la situación creada tras el 11-S es el reconocer que aquellos sucesos tuvieron mucho más impacto para los americanos que para el resto del mundo, y no sólo por la magnitud de los daños humanos y materiales causados, sino fundamentalmente por lo que significó en su conciencia nacional.

Los europeos, a pesar de su común denominador occidental respecto a Estados Unidos, y de sus propias experiencias terroristas, deben darse cuenta de que un mismo suceso provoca diferentes reacciones en sociedades con experiencias históricas distintas, por lo que es preciso conocer y comprender también la perspectiva americana.

Son muchos los analistas americanos que inciden en este punto, pero parecen especialmente claras y concisas las siguientes reflexiones de Simón Serfaty (1):

«Desde la guerra de 1812, dice este autor, todos los intentos por violar el territorio americano han fracasado... las guerras han sido siempre fuera de nuestras fronteras, provocando una sensación de invulnerabilidad que se garantizaba por el despliegue adelantado y el superior potencial militar americano... es verdad que hemos sufrido aquí el terror provocado por adolescentes y marginales desviados, pero era algo de nuestra propia sociedad, no exportado por enemigos externos. La guerra comenzada tras el 11-S, concluye, es algo más que la primera del nuevo siglo, como nuestro presidente la calificó, ya que es sobre todo la primera, al menos en los últimos 50 años, que los americanos podemos verdaderamente llamar nuestra guerra...»

Este doble sentimiento de haberse acabado la tradicional percepción de invulnerabilidad territorial, y de rabia ante la agresión que exige su propia respuesta, es ampliamente compartido por la sociedad americana, aunque existan lógicos matices sobre la forma de solucionarlo. Teorías como la inevitabilidad histórica de los daños que siempre acontecen a los países hegemónicos; el dar más importancia a las posibles raíces del fenómeno terrorista que al propio ataque sufrido; u otras que europeos y otros países podrían aducir, no son actitudes exportables a Estados Unidos, para cuyos gobernantes y gobernados el 11-S constituye la nueva referencia de la situación internacional.

No debe resultar extraño, consecuentemente, que tanto numerosos analistas americanos como altos cargos de su Administración (2) pongan en un mismo plano de relevancia al 11-S que a la aparición de la amenaza soviética en los años cuarenta del pasado siglo.

---

(1) SERFATY, S.: «September 11, one year later. A fading transatlantic partnership?» *Euro-Focus*, volumen 8, número 5, p. 5. Centro de Estudios Internacionales Estratégicos (CSIS). Washington, DC.

(2) Véanse, por ejemplo, las declaraciones atribuidas a Condoleezza Rice por MATHEWS, J. T.: «September 11, One year later: A World of change», en *Policy Brief*, edición especial 18, pp. 1 y 2, Carnegie Endowment for International Peace. Washington DC.

## *Un nuevo terrorismo*

La percepción de la amenaza terrorista no nació el 11-S en Estados Unidos. No sólo habían ya sufrido atentados en diversas ocasiones, dentro y fuera de su territorio (el atentado al World Trade Center en 1993, y el del USS Cole en Yemen en el año 2000, fueron los más recientes de ambos casos), sino que incluso en el verano del 2001 sus Servicios de Inteligencia habían detectado razonables indicios que les podrían haber alertado de lo que sucedería posteriormente. Aún están investigándose las causas de aquel tremendo error de dichos Servicios (3) .

Pero más allá de las razones y consecuencias internas en el ámbito de la Inteligencia, lo que sí han deducido con posterioridad, tal vez justificando también la razón última de aquellos fallos, es que se enfrentaban a un nuevo tipo de terrorismo:

«Uno menos relacionado con orígenes geográficos o sistemas políticos concretos, sino capaz de ejecutar operaciones internacionales de gran alcance» (4).

Un terrorismo, amplían otros analistas (5), que basado en creencias religiosas islámicas de carácter radical, es capaz de justificar y alentar suicidios que causen sangrientos y masivos atentados contra Estados Unidos, por cuanto este país representa el más genuino ejemplo de la forma de vida occidental que quieren destruir. Hoy por hoy, añaden esos analistas en las semanas que siguieron al 11-S, sólo una organización terrorista como Al Qaeda, con redes financieras y logísticas introducidas en Europa y en Estados Unidos, y con sus propios campos de entrenamiento en países fracasados como Afganistán, responde a estos parámetros, y su destrucción o neutralización es la primera prioridad americana, no sólo como respuesta inmediata al 11-S, sino para el más importante objetivo de proteger la supervivencia de Estados Unidos y sus valores.

Importantes implicaciones de alcance internacional surgieron para la Administración americana tras adoptar aquel planteamiento. La primera,

---

(3) Una Comisión de Inteligencia Congreso-Senado se encuentra investigando desde el 11 de septiembre aquellos sucesos. Véase: *The Washington Post*, 18 septiembre 2002: «9/11 report documents credible clues».

(4) SMITH, P. J.: «Transnational Terrorism and the Al Qaeda Model: Confronting New Realities». en *Parameters*, volumen XXXII, número 2, p. 35. USAWC. Carlisle, PA.

(5) CAMPBELL, K. y FLOURNOY, M.: *To Prevail*, p. 298. CSIS, 2002. Washington DC.

que tanto por las motivaciones religiosas de este nuevo enemigo, como por ser Afganistán un país musulmán, se corría el riesgo de que esta guerra al terrorismo se interpretara como una guerra contra el islam, una especie de conflicto entre civilizaciones como Hamilton había pronosticado. La Casa Blanca puso por ello gran cuidado desde el principio en intentar convencer que no era una guerra contra ninguna religión (6), sino contra los terroristas que amenazaban a todos. El problema, sin embargo, se reavivó durante las operaciones en Afganistán; una encuesta Gallup difundida en marzo del año 2002 reveló desalentadores resultados entre los países musulmanes (7), y llevó a Bush a reconocer que «aún tenían mucho trabajo por hacer».

Este convencimiento americano de que la batalla por las ideas en el mundo musulmán sería aún más larga que la destrucción de las organizaciones terroristas, les dio a su vez nuevas motivaciones para conseguir esta última antes que la anterior, convencidos de que esta victoria contribuiría a un más rápido acercamiento con las sociedades musulmanas. Pero para Europa constituye en todo caso motivo de preocupación, tanto interna ante el elevado porcentaje de inmigrantes musulmanes en sus países, como externa por ser también objetivo de posibles campañas antioccidentales en aquellos países.

Otra importante implicación concierne al propio significado de terrorismo. Numerosos países con problemas de terrorismo, desde europeos o islámicos que lo sufrían en su interior, hasta los inmersos en conflictos bilaterales que acusaban a sus oponentes de terroristas, se aprestaron a posicionarse en la coalición internacional contra el terrorismo, buscando también el apoyo americano a sus propios intereses. Estados Unidos ha optado por recoger también muchas de estas inquietudes ajenas, porque fortalecen la necesaria cooperación internacional, pero sin abandonar su inicial planteamiento sobre el nuevo terrorismo.

En posteriores documentos oficiales de su Administración, ha desaparecido el calificativo «islámico» al describir el terrorismo, que explica siem-

---

(6) Entre los muchos gestos realizados por la Administración, debe recordarse que tan sólo tres días después del 11-S, durante el funeral celebrado en la Catedral Nacional de Washington, el portavoz de los musulmanes americanos fue invitado por el presidente Bush a officiar también la ceremonia oficial.

(7) MURAVCHIK, J.: «Hearts, Minds, and the War against Terror», en revista *Commentary*, pp. 3 y 4, mayo, 2002, AEI. Washington DC.

pre como violencia premeditada contra inocentes, pero no olvida añadir el calificativo «de alcance global» (8), o bien el de «internacional», para significar su diferencia con anteriores terrorismos.

En relación también con lo anterior ha surgido una nueva conducta americana hacia aliados tradicionales como Arabia Saudí, al percibirse la relación entre terrorismo y falta de democracia como problema concreto de este país. Por vez primera, la tradicional postura americana hacia el régimen saudí, tolerando la represión política interna a cambio de asegurarse el petróleo y su estabilidad, está siendo cuestionada en Estados Unidos.

No se sabe aún si se producirán cambios sustanciales en esta relación, tan básica en todo lo que afecta al Oriente Medio, pero la posibilidad de que el petróleo iraquí pudiera ser una alternativa al de Arabia Saudí es vista por algunos como posible causa del actual giro hacia Irak de la guerra al terrorismo (9).

### *Las operaciones en Afganistán*

El día 20 de septiembre de 2001, en discurso pronunciado ante ambas Cámaras del Legislativo, el presidente Bush explicó sus primeras decisiones sobre el significado e iniciación de la guerra al terrorismo. Manifestó que la guerra comenzaría contra Al Qaeda, pero que no se detendría hasta que fueran derrotados todos los grupos terroristas de alcance global, añadiendo que cualquier país que escondiera o apoyara estos terroristas sería visto por Estados Unidos como un régimen hostil.

El día 7 de octubre Estados Unidos inició su operación *Libertad Duradera* en Afganistán, una campaña militar que iría acompañada de otras muchas medidas no militares, dentro y fuera de Estados Unidos, consiguiendo este país una impresionante coalición internacional (10), coalición que los americanos consideran necesaria mantener para ganar esta guerra, aunque más por su trascendencia política que por la militar.

---

(8) *The White House*: «The National Security Strategy of The United States of America», p. 5, septiembre del año 2002.

(9) MATHEWS, J. T.: *ibidem*, p. 7.

(10) Según los datos del Departamento de Defensa americano («International Contributions to the War Against Terrorism», en *Fact Sheet*, 7 de junio de 2002), 69 naciones integran hoy esta coalición, de los que 20 contribuyen militarmente. Sólo en Afganistán, Estados Unidos tiene unos 7.000 soldados y otros países unos 8.000, incluidos los participantes en la ISAF que Naciones Unidas establecieron para Kabul.

A los dos meses de iniciada la operación, se consiguió derrocar el régimen talibán y destruir numerosos objetivos de Al Qaeda, resultando muchos de sus integrantes prisioneros o huidos, aunque aún queden muchos otros ocultos en las montañas afganas, razón por la que *Libertad Duradera* no ha finalizado todavía, si bien es previsible vaya transformándose en una misión de apoyo a otras fuerzas con menor trascendencia militar. Se ha instalado en el país un nuevo régimen, reconocido por la coalición, a la vez que se intenta contribuir a su seguridad, al menos en la capital, con el establecimiento de una Fuerza Internacional (ISAF) auspiciada por Naciones Unidas. El futuro de este país es aún bastante incierto, y parece previsible una larga duración de la presencia internacional, respaldada asimismo por la presencia y el apoyo de Estados Unidos.

Aunque estas circunstancias, junto al desconocimiento del paradero de Osama bin Laden, en quien se ha personificado popularmente la organización terrorista, ensombrecen y promueven el debate sobre el éxito político de la intervención militar, es evidente que sus objetivos militares iniciales se cumplieron, al evitar que Al Qaeda utilice libremente Afganistán como base de operaciones, y al derrocar un régimen que amparaba el terrorismo.

Pero en el ámbito de las implicaciones para Europa que se están analizando, y más allá de la previsible extensión de la ISAF y consiguiente papel europeo en la reconstrucción de Afganistán, merecen destacarse las opiniones política y militar dadas por el secretario de Defensa americano, Donald Rumsfeld, al enjuiciar las lecciones extraídas de la intervención afgana (11).

En el terreno militar, coincidiendo con la opinión de muchos otros analistas americanos, la campaña afgana marcó un nuevo estilo operacional no usado anteriormente que, aunque no sea un modelo trasladable a futuras operaciones, ya que cada una tiene siempre sus propias posibilidades y oportunidades, constituirá en todo caso una obligada referencia por las positivas experiencias logradas. En esencia, se trató de combinar las capacidades únicas que tienen las unidades de operaciones especiales, conjuntándolas con las propias de cada ejército, las de fuerzas aliadas locales, y el uso de municiones de precisión desde el aire, en operaciones

---

(11) RUMSFELD, D.: *Annual Report to the President and the Congress. September 2002*, capítulo 3.



con difusión de Inteligencia en tiempo real. Obviamente, aunque no lo cita Rumsfeld pero sí otros analistas, gracias también a la capacidad de proyección de fuerza que tienen Estados Unidos, así como al escaso potencial defensivo de los talibanes que permitió a los americanos una fácil victoria militar (12). Pero lo que parece más importante militarmente para los europeos, no es ya el juicio general a esta intervención, sino las cualidades que más apreciaron los americanos de su desarrollo militar. En una época en la que Estados Unidos valora la posibilidad de cooperación de otros países de acuerdo a las capacidades militares de sus aportaciones, no se deben pasar por alto este tipo de cualidades.

En un terreno más político, aunque sea en su aplicación militar, el secretario de Defensa afirma que:

«Las guerras no deben conducirse por comités sino por coalición de voluntades; siendo la misión la que debe formar la coalición, y no ésta quien decida la misión.»

Desde un punto de vista exclusivamente militar, Rumsfeld tiene razón; el problema es que este tipo de decisiones no pueden tomarse exclusivamente desde la perspectiva militar, porque, como él mismo reconoce en otro párrafo, las guerras futuras cada vez necesitarán más conjunción entre los diversos instrumentos nacionales, político, económico, militar y psicológico, factores todos que habrá que considerar al decidir la coalición y sus objetivos. Lo que realmente hace Rumsfeld con aquella manifestación, es justificar el que aquella intervención fuera planeada exclusivamente por Estados Unidos; al ser éstos quien decide la intervención y los objetivos de la misma, es también Estados Unidos quien decide la misión y, de acuerdo a su exposición, quien elegirá también los socios que le acompañarán. Una sincera explicación del secretario de Defensa a la exclusión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), exclusión también justificada por todos los analistas americanos, tanto por razones políticas de no querer interferencias de una coalición que había resultado tan cuestionada en Kosovo, como por incapacidad militar de operar adecuadamente en lugares tan distantes. Algunos de estos analistas (13), sin embargo, consideran también que este tipo de decisiones necesitará mayor consideración en el futuro.

---

(12) HAWKINS, W. R.: «What Not to Learn from Afghanistan», en *Parameters*, volumen XXXII, número 2, p. 26. USAWC, Carlisle, PA.

(13) DIBB, P.: «The future of international coalitions: How Useful? How Manageable?», en *The Washington Quarterly*, CSIS, volumen 25, número 2, p. 135.

## *Seguridad territorial y defensa territorial*

La guerra al terrorismo la está llevando a cabo Estados Unidos, tanto en el exterior como en el interior del país. Dos conceptos distintos, aunque relacionados, centran la actividad interior, y ambos tienen significativas implicaciones para Europa.

El primero es el de *Homeland Security* o seguridad territorial, conjunto de actividades no militares encargadas, fundamentalmente, de prevenir ataques terroristas contra el territorio americano y de remediar sus consecuencias si se produjera. El concepto de seguridad territorial existía ya en Estados Unidos antes del 11-S (14). Pero el problema que había entonces era su dispersión entre múltiples organismos, amén de su deficiente preparación contra el terrorismo. Por ello, la Administración Bush decidió implantar una Oficina de Seguridad Territorial en la propia Casa Blanca, nada más ocurrir los atentados, que en noviembre de 2002 sería elevada al rango de Departamento ministerial, absorbiendo y coordinando otros organismos existentes, como la Guardia Costera, Inmigración, Transportes, Protección Civil, y la Inteligencia relacionada, impulsando enormemente en Estados Unidos las actividades antiterroristas, así como la coordinación de estas medidas legales con numerosos países, especialmente los europeos.

Desde la perspectiva europea, lo que más importa no es ya la reforma gubernamental americana, sino el énfasis dado por Estados Unidos a su seguridad interna y la consiguiente cooperación internacional en todo ese conjunto de medidas legales antiterroristas, que a juicio de muchos está resultando bastante más efectiva en la guerra contra el terrorismo que las medidas militares. A este aspecto de la seguridad interior europea se dedica otro capítulo de esta *Monografía*.

El segundo concepto, *Homeland Defense* o defensa territorial, es estrictamente militar y nacido también tras el 11-S. Hasta entonces no existía una autoridad militar responsable de la defensa militar del territorio americano; sólo existía, a cargo de la Guardia Nacional, la colaboración y apoyo a las autoridades civiles, dentro de cada Estado, normalmente para atender emergencias. Pero desde aquella fecha:

---

(14) Véase, por ejemplo, «Road Map for National Security: Imperative for Change», informe elaborado por la US Commission on National Security/21 st Century, y presentado al Congreso el 31 de enero de 2001.

«Se ha producido un cambio en el pensamiento militar americano»  
(15).

Al evidenciarse que también hay que preparar la defensa del territorio, su población e infraestructuras contra agresiones o amenazas exteriores. Para atender este nuevo cometido se ha creado un nuevo mando operativo de carácter geográfico, el Northcom o Mando de América del Norte, cuya área de responsabilidad abarca los tres países de este subcontinente, y que absorbe también las misiones de defensa aérea que tenía el Norad, Mando Combinado Americano Canadiense ya existente. El nuevo mando ha empezado sus funciones el 1 de octubre de 2002, estando prevista su plena capacidad operativa un año después. Pero al igual que ocurría con el concepto de «seguridad territorial», las implicaciones para Europa de este nuevo mando no se derivan del mero cambio organizativo (más allá de la obligada referencia que los cambios en Estados Unidos suelen generar en los europeos), sino de sus directas consecuencias internacionales, que en este caso son las ocasionadas en la Directiva de Planeamiento sobre los Mandos Unificados (UPC) de Estados Unidos.

De acuerdo al nuevo UCP (16), y por lo que a Europa respecta, el límite oriental del nuevo mando se establece en 500 millas de la costa atlántica americana, quedando el resto del Atlántico bajo la responsabilidad del mando europeo, quien también se extiende hacia el Este al incluir Rusia en su nueva área de responsabilidad. El mando de fuerzas conjuntas existente, con sede en Norfolk, deja en consecuencia sus anteriores responsabilidades geográficas en el Atlántico, en beneficio del europeo y del recién creado Northcom, para concentrarse sólo en las misiones funcionales de preparación y experimentación de la fuerza, que ya tenía. Lo anterior puede decirse con otras palabras desde la óptica europea, la desaparición de Saclant, el histórico Mando Supremo OTAN del Atlántico con jefe norteamericano, al menos en cuanto a responsabilidades operativas respecta. Por supuesto, los aliados estudiarán y decidirán una nueva responsabilidad atlántica del Saceur (el otro Mando Supremo de la OTAN, con sede en Europa), al amparo de la anunciada revisión de la estructura

---

(15) Declaraciones de Peter Verga, representante de la seguridad territorial en el Departamento de Defensa, en conferencia pronunciada en la Heritage Foundation el 26 de septiembre de 2002.

(16) Entrevista de prensa en el Pentágono dada por el general Myers, presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, el 18 de abril de 2002, con motivo de la revisión del UCP.

de mandos de la Alianza, sobre la que el mismo general Myers ha manifestado que su país estaría abierto en principio a todas las opciones; pero resulta notorio que, en Estados Unidos posteriores al 11-S, no sólo el simbolismo del vínculo trasatlántico que tenía el anterior Saclant necesita de nuevas formas, sino que los aliados europeos tendrán que actuar a remolque de estos cambios americanos sobre los que no fueron consultados.

### *Irak y el nuevo rumbo de la guerra al terrorismo*

Una de las constantes que está caracterizando la conducción de esta guerra al terrorismo es la dura retórica inicial de la Administración Bush ante los sucesivos acontecimientos, apoyada por el sector más tradicional de los republicanos y por destacados miembros del Gabinete, que posteriormente es suavizada en los hechos, posiblemente ante el prolífico debate existente dentro y fuera de Estados Unidos. Así ha ocurrido hasta el presente, y consecuentemente puede deducirse que ocurrirá en el futuro, al menos con la actual Administración, si bien en el tema de Irak puede hablarse también de un nuevo rumbo de la guerra, tanto por sus objetivos como por sus posibles consecuencias.

Desde que en su discurso sobre «el estado de la Unión», el 29 de enero de 2002, el presidente Bush anunciara la existencia de un «eje del mal», protagonizado principalmente por Irak, Irán y Corea del Norte, y la necesidad de prevenir que estos regímenes amenazasen al mundo con las armas de destrucción masiva que estaban intentando procurarse, se ha ido elaborando una postura cada vez más obsesiva contra Sadam Husein, acompañada por una doctrina teórica de ataque preventivo como justificación ante tales peligros (17), que muy bien pudiera desembocar en una intervención armada en Irak, intervención que sería muy diferente al caso

---

(17) El 20 de septiembre de 2002, justo un año después del discurso que pronunciara el presidente Bush en una sesión conjunta del Congreso explicando las características de la guerra al terrorismo, vuelve a explicar, esta vez por escrito, la influencia de esta guerra en la Estrategia de Seguridad Nacional Americana, documento anual de la Casa Blanca que, sin embargo, no había aún realizado la nueva Administración desde que tomara posesión. Nada en este documento supone una novedad que no hubiera adelantado anteriormente, pero tiene el valor de transformar anteriores ideas en doctrina oficial. Entre sus postulados figura el concepto de ataque preventivo, como medio de evitar la materialización de amenazas contra intereses vitales, para las que no fueran aplicables las teorías disuasorias tradicionales. Véase, en *The White House: «The National Security Strategy of The United States of America»*, pp. 8 y 15, septiembre del año 2002.

de Afganistán, no sólo por la naturaleza de la misma sino, fundamentalmente, por sus consecuencias políticas y económicas internacionales, incluyendo los interrogantes existentes sobre el futuro del propio Irak.

Lo primero que llama la atención de esta postura es la carencia de relación entre el tema iraquí y el 11-S, como reconocen todos los analistas americanos (18). Es verdad que representantes de la Administración han manifestado existir ciertas conexiones entre dirigentes de Al Qaeda y Bagdad (19), pero aún admitiendo las mismas como posibles resultados de las investigaciones realizadas en los prisioneros, no solamente serían estas conexiones de posterior conocimiento al citado discurso, sino que no inciden en conductas relacionadas con los ataques de Nueva York y Washington, sino en estancias y posibles reuniones de talibanes en Irak, sobre todo tras su derrota en Afganistán. La relación de Sadam con la guerra al terrorismo, no es por tanto directa con el 11-S, sino indirecta por el posible aprovechamiento de Al Qaeda de las capacidades de estas armas de destrucción masiva, o bien del propio uso o amenaza de las mismas por Sadam contra Estados Unidos.

No cabe duda que la proliferación de tecnologías para dotarse de aquellas armas es un importante problema para la seguridad internacional (este tema se trata en otro capítulo); que terroristas sin escrúpulos podrían asociarse con regímenes indeseables en aquella búsqueda, haciendo aún más peligrosa su obtención; que, a diferencia de otras armas, especialmente en el caso de las nucleares, la solución no pasa sólo por impedir su uso, sino por evitar su obtención; y que, por lo que atañe a Irak, la salida del poder de Sadam no sería ninguna pérdida para la humanidad. Todo ello justificaría que, junto a la actual lucha antiterrorista, la comunidad internacional en general, y Estados Unidos en particular, intensifiquen aún más su política contra la proliferación de estas tecnologías, incluyendo más serias inspecciones en Irak que las realizadas hace unos años por Naciones Unidas. Pero lo que no han probado hasta ahora los representantes americanos es que el régimen iraquí, que ya tenía armamento químico y bacteriológico desde hace años, esté próximo también a la obtención de armamento nuclear, o que esté proporcionando entrenamiento o facilidades a los terroristas de Al Qaeda para el uso de armas de destruc-

---

(18) Todas las fuentes no oficiales manejadas por el autor coinciden en este punto.

(19) Entrevista de prensa de Donald Rumsfeld en el Pentágono, el 26 de septiembre del año 2002

ción masiva. En estas condiciones, la intervención militar en Irak justificándola como necesidad preventiva, añadiendo la Administración Bush que la realizarían con el apoyo o sin él de la comunidad internacional, no dejó de causar cierto asombro tanto fuera de Estados Unidos como en su interior, dando pie a diversas especulaciones sobre otras causas que pudieran justificar esta conducta (20).

Pero, nuevamente, la Administración Bush ha dado muestras de reconducir su retórica inicial, presionado tanto por el Legislativo americano como por la comunidad internacional. Ahora, es la presión militar o amenaza de intervención en Irak, y no el ataque preventivo, lo que Estados Unidos esgrime como herramienta para conseguir desarmar a Sadam; el objetivo declarado no sería derrocar el régimen de Sadam, sino que Irak se deshiera de las armas de destrucción masiva y sus programas de investigación, aunque nadie duda que este objetivo conlleve también el cambio de régimen; tampoco se trata de una actitud en solitario de Estados Unidos, sino de lograr el apoyo internacional en Naciones Unidas, tanto a unas renovadas inspecciones, como en el apoyo al recurso militar si el desarme no se realizara. En suma, ha condicionado a la respuesta de Sadam la reacción americana, y no al revés, tal como hiciera con el régimen talibán antes de la intervención militar en Afganistán, dando así una apariencia de legitimidad a la probable intervención. Para perseverar la Administración en esta presión, no sólo insiste en la posibilidad de la intervención, que acompaña del movimiento previo de tropas, sino que incluso realiza manifestaciones sobre distintas hipótesis en un Irak después de Sadam.

Esta es la situación en el momento de escribir estas líneas, cuyo futuro ofrece distintas alternativas (21) según evolucione la situación, especialmente la iraquí. Cualquiera de estas alternativas tiene importantes implicaciones para Europa, tanto en el ámbito de las relaciones trasatlánticas

---

(20) Ninguna fuente consultada se ha decantado abiertamente por la razón principal que estuviera detrás de la decisión presidencial. Algunos presumen el petróleo, ya citado, como posible causa; otros, por una animadversión hacia Sadam que ya venía, tanto por parte de George W. Bush como de otros sectores republicanos, desde la «inacabada» guerra del Golfo; otros, finalmente, por razones electorales y de política interna aprovechando la sensibilidad social americana contra el terrorismo. Muy posiblemente incidan todas ellas.

(21) Un detallado comentario sobre las incógnitas y consiguientes posibilidades existentes, es el aparecido en *The Washington Post* del 7 de octubre de 2002: «Congress weighs war scenarios», de David Von Drehle».

como en las derivadas del futuro de la región. Las más acuciantes, lógicamente, serían las derivadas de una campaña militar, pues al posible recrudecimiento de sentimientos antioccidentales en Oriente Medio, habría que añadir el papel europeo en aquélla y en una posterior reconstrucción, junto a una nueva situación en todo el Oriente Medio.

Pero, en lo que atañe a la guerra al terrorismo, conviene observar que el tema iraquí supone en todo caso, no sólo un cambio de rumbo en el curso y motivaciones de la fase anterior, cuyas consecuencias habrá que volver a evaluar tras conocer el desarrollo de esta otra fase, sino también una prueba de que la actual Administración americana ha encontrado en la causa antiterrorista la primera prioridad de su política exterior. Primero fue Al Qaeda; ahora, las armas de destrucción masiva; y en ambos casos, anteriores criterios del presidente Bush, sean la defensa antimisiles, el régimen de Sadam Husein, o el liderazgo americano, encuentran siempre derivada justificación en la lucha antiterrorista, gracias a esa nueva sensibilidad de la población tras el 11-S. Numerosos analistas americanos reflejan su preocupación por esta constante, que junto a demorar otros importantes asuntos (22), y ver peligrar el futuro y necesario apoyo internacional, lo juzgan a su vez como origen de futuros problemas para Estados Unidos.

## **El 11-S en las relaciones trasatlánticas**

### *Una nueva situación*

Las relaciones entre ambos lados del Atlántico han conocido en el pasado algunas tensiones según los momentos, que a la postre eran siempre vistas como circunstanciales y secundarias al interés común de la llamada seguridad occidental. El vínculo trasatlántico, materializado en la Organización Atlántica, era la mejor garantía que compartían americanos y eu-

---

(22) Entre estos comentarios, merecen destacarse los de Ivo H. Daalder y James M. Lindsay: «America's War on Terrorism One Year On», artículo de opinión de la *Brookings Institution*, publicado el 12 de septiembre de 2002. Estos autores ponen como ejemplos significativos, problemas transnacionales como el calentamiento global; la situación latinoamericana y especialmente las relaciones con México; el abandono del papel de mediación en el conflicto palestino, para decantarse cada vez más en el apoyo a Israel; el peligroso apoyo a sistemas no democráticos, con la excusa de favorecer la actual política antiterrorista; y las crecientes críticas de países aliados ante la costumbre de esta Administración de justificar los propios intereses sin considerar los ajenos.

ropeos para su mutua seguridad durante la época de la guerra fría. En los últimos años, sin embargo, comenzaron a percibirse ciertos signos de posible distanciamiento, ante el desdén americano por las normas e instituciones internacionales, motivando en los europeos una creciente preocupación por lo que consideraban el unilateralismo de la «hiperpotencia». Los americanos, por su parte, estaban comenzando a dudar de la relevancia de Europa en temas de seguridad internacional, tanto por su creciente distanciamiento en capacidades militares, como el conflicto de Kosovo puso especialmente de manifiesto, como por sus distintas políticas en conflictos extraeuropeos, cuando no su falta de interés hacia todo lo que no fuera Europa y su inmediata periferia. La OTAN, mientras tanto, era cada vez más cuestionada a pesar de sus constantes renovaciones.

El 11-S, sin embargo, conoció un breve momento de acercamiento. La respuesta europea del día siguiente fue tan espectacular como solidaria. Desde el titular aparecido en *Le Monde*: «Todos somos ahora americanos», hasta la consideración del ataque como realizado contra todos los aliados, sentando un histórico precedente sobre el artículo V de la Alianza, los europeos se pusieron inequívocamente del lado de Estados Unidos. Los americanos se sintieron sorprendidos por la reacción, que apreciaron muy positivamente.

Pero pasadas las primeras semanas los europeos comenzaron a mostrar cierto enfriamiento en su inicial solidaridad. Primero fue la decisión americana de no incluir a la OTAN en su campaña militar en Afganistán; luego, las dudas sobre una intervención militar en un país musulmán, mientras que Estados Unidos aparecía como más proisraelí en el largo conflicto palestino; y las críticas se acentuaron cuando, meses después, el presidente Bush anunció la existencia de un «eje del mal», reorientando la guerra al terrorismo hacia el tema iraquí. Los europeos, sobre todo sus opiniones públicas, poco se detenían en valorar los avances logrados en la lucha antiterrorista y en la consiguiente reducción de esta amenaza, centrándose por el contrario en criticar las posturas unilaterales de la Administración Bush, exacerbadas ante sus actitudes contrarias en diversos temas transnacionales, en el rumbo que estaba tomando el conflicto palestino, y, en general, en la independiente e incluso peligrosa actitud de la «hiperpotencia» en la complicada situación internacional.

La mayoría de los analistas americanos, aunque coinciden con los europeos en algunas de aquellas críticas, pero más por sus formas que por el fondo, acusan fundamentalmente a los europeos de no comprender sus



razones, al tiempo que valoran negativamente este distanciamiento en las percepciones públicas europeas, al que consideran como uno de los más significativos resultados, y menos esperados, del 11-S. La situación la sintetiza muy bien Jessica Mathews (23), al manifestar que mientras los gobiernos europeos trabajan más estrechamente con el americano en más frentes que nunca, esos mismos gobiernos y sus opiniones públicas perciben más claramente sus diferencias. Mientras Estados Unidos está especialmente preocupado por el terrorismo internacional y por las armas de destrucción masiva de Sadam, Europa está más preocupada por una América tan poderosa y tan soberbia que incluso obstaculiza el propio orden internacional que Europa promueve. Es realmente una nueva y más crítica situación que las habidas en otros momentos, coinciden estos analistas americanos, que aconseja seriamente el analizar sus causas y buscar soluciones.

#### *Las causas de las diferencias trasatlánticas*

Todas estas diferencias eran ya previas al 11-S, arraigadas mayoritariamente en distintas experiencias históricas que promovían distintas percepciones culturales, pero que la situación creada tras el 11-S ha permitido evidenciar con más fuerza que en ocasiones anteriores. Parte de las mismas, no obstante, no eran realmente históricas sino muy recientes como resultado de la aparición de nuevos actores internacionales, especialmente la Unión Europea aparecida con el proceso de integración en que están aún sumidos los países de este lado del Atlántico. Todas ellas son destacadas por numerosos comentaristas americanos, coincidentes en este aspecto de las diferencias, si bien me ha parecido especialmente acertado el análisis que realiza Daniel Nelson (24) al integrarlas en tres grupos principales: las que tienen su origen en el significado de las instituciones; las relacionadas con el concepto de seguridad y de los métodos de ejercer la consiguiente acción política; y las que tratan de la visión de sí mismos, o de su identidad.

En cuanto a las instituciones, explica Nelson, los americanos las contemplan como instrumentos para conseguir fines, que dada su tradición libertaria e individualista, no son fines de carácter social sino de seguridad,

---

(23) MATHEWS, J. T.: *obra citada*, p. 8

(24) NELSON, D. N.: «Transatlantic Transmutations», publicado en la revista del CSIS, en *The Washington Quarterly*, pp. 51 a 64, otoño 2002.

que consideran el más importante cometido de los poderes públicos. Por ello que Estados Unidos prefiera siempre tratar los asuntos internacionales con los europeos a través de la OTAN, o bien bilateralmente, sin intervención de otros actores, y menos aún las organizaciones no gubernamentales y otros grupos a los que consideran como obstáculos de la política internacional. Para los europeos, sin embargo, las instituciones son portadoras de leyes o normas de conducta supranacional, generalmente encaminadas al bienestar social. Se aceptan los nuevos actores internacionales, y muy especialmente la Unión Europea, cuyas normas están por encima de las naciones. El rechazo de principio que Estados Unidos suele adoptar ante estas normas, es buena prueba de su conducta «incivilizada».

Derivada de aquella concepción sobre las instituciones, surge también la forma de realizar la acción política en asuntos de seguridad. Para los americanos, que tienen sobre todo una visión realista, aquélla se ejerce fundamentalmente a través del poder nacional y, en menor medida y sólo cuando los intereses coincidan, a través de la cooperación internacional. Por ello que no sólo se apoyen siempre en los propios instrumentos diplomático, económico, militar y psicológico para conseguir sus objetivos de seguridad, sino que su componente militar sea muy superior al de todos los europeos combinados. Para los europeos, que tienen una visión más idealista de la política de seguridad, es la cooperación internacional, y en mucha menor medida el poder nacional, el método preferido de acción política. No sólo realizan menores esfuerzos en el componente militar, sino que incluso dentro de éste los temas de personal absorben el mayor porcentaje de sus gastos, en detrimento de la modernización y despliegues operativos.

La consecuencia más clara de estas distintas percepciones es la gran diferencia existente en las respectivas capacidades militares, diferencia que aún tiende a ser mayor en lo sucesivo, a la vista de los respectivos presupuestos y prioridades en asuntos militares. Derivada de la anterior surge otra diferencia, el escaso uso del instrumento militar por los europeos, quienes muestran, por tanto su preferencia por los otros instrumentos de poder, el económico y el diplomático fundamentalmente donde la cooperación internacional es más factible.

Se llega así a las respectivas señas de identidad, o visión que tienen de sí mismos americanos y europeos. Para los primeros, la hegemonía es su principal seña distintiva, basada en un doble pilar, su indiscutible poder y

la autocomplacencia en su sistema de valores. Entre los americanos por tanto, es natural su tendencia a identificar las conductas con conceptos simples como blanco o negro, bueno o malo, nosotros o ellos, porque todo se contempla desde su tradicional sistema de valores, que además consideran lógico y exportable a cualquier sociedad. Los europeos, sin embargo, están relegando sus viejas señas de identidad nacional en favor de las de la nueva Europa. Sus gobiernos prefieren hablar de los nuevos logros que recordar sus diferencias. La profundización de la Unión Europea contribuye así a una sensación de superpotencia emergente, aunque adolezca del componente militar, y su discurso en asuntos de seguridad no se centra ya en la OTAN sino en la Unión Europea, al tiempo que piensan, como tal superpotencia emergente, que la multilateralidad y menor exclusión que desearían de los americanos, se realice prioritariamente con Europa antes que con otros países.

Sin duda, algunas matizaciones podrían realizarse sobre las diferencias señaladas, como también sobre otras diferencias de carácter cultural que separan a americanos y europeos. Pero todas las fuentes americanas consultadas coinciden de algún modo en la importancia de las diferencias indicadas, no sólo como parte de las causas que motivan diferentes percepciones tras el 11-S, sino fundamentalmente para estudiar posibles soluciones, que siempre deben partir de reconocer estas diferencias.

### *La posible construcción de un futuro deseable*

Llegado este punto de las soluciones, surge inmediatamente otra diferencia entre americanos y europeos no señalada anteriormente. Para las opiniones públicas europeas la valoración de las relaciones trasatlánticas se detiene aquí, en lo que nos separa, sin profundizar en soluciones que no pasen por una corrección de las actitudes americanas. Se diría que el futuro de estas relaciones no interesa salvo que Estados Unidos cambie sus actuales procedimientos. Para los americanos, sin embargo, al menos para sus analistas internacionales, sí interesa mantener en el futuro estas relaciones y buscan siempre posibles soluciones, tanto de la parte americana como de la europea.

Los que centran sus soluciones en la parte americana son fundamentalmente críticos de la actual Administración, aproximándose por tanto a las tesis europeas en este sentido, aunque sean conscientes de aquellas diferencias culturales y también compartan, como la inmensa mayoría de la sociedad americana, su preocupación por el terrorismo internacional. Ya se

citaron anteriormente muchas de estas críticas, que además son familiares para los europeos. Pero pueden destacarse entre ellas algunas de especial interés. Por una parte, su coincidencia en destacar el cambio de rumbo de la Administración en esta guerra al terrorismo como el factor más preocupante para el futuro de la coalición internacional, aconsejando una mayor cooperación dada la necesidad que tiene Estados Unidos de mantenerla; cooperación que ha de priorizar a los verdaderos aliados de aquellos otros de compromiso ocasional, no exento de futuros problemas. Por otra, la importancia de la ayuda al desarrollo como medida complementaria (25), tanto a los países que podrían ser caldo de cultivo para los terroristas, como mediante la obligada reconstrucción en situaciones pos-conflicto, en las que los países aliados juegan tan importante papel. Finalmente, su observación sobre los frecuentes cambios de rumbo de la Administración Bush en política internacional (26), que si bien valoran negativamente como filosofía política, la consideran también una prueba de influencia en la actual Administración del valor que tienen estas críticas.

Pero tal vez sean de mayor interés las opiniones centradas en la parte europea, no ya porque sean soluciones a la coyuntura del actual distanciamiento, sino porque constituyen una visión americana sobre los cambios que deberían producirse en la Europa Occidental para conseguir una renovada comunidad euroatlántica más adaptada a la actual situación internacional. Estas opiniones parten siempre de intentar resolver las dos características, política y militar, que a su juicio ocasionan el actual distanciamiento, la senda emprendida por la Unión Europea y el creciente déficit en capacidades militares, porque son estas circunstancias relativamente novedosas, y la influencia que en ellas está ejerciendo la guerra al terrorismo, las claves que necesitan mejorarse cara al futuro de esta necesaria relación trasatlántica, más que ninguna otra consideración. La tesis puede ser discutible, sobre todo por esquivar otros cambios deseables en

---

(25) Se destaca la importancia que atribuyen al «Millennium Challenge Account», anunciado por el presidente Bush en Monterrey la pasada primavera, que, de llevarse a cabo según se expuso, supondrá el mayor incremento en ayuda americana al desarrollo de los últimos 40 años.

(26) No sólo las sucesivas aproximaciones al actual problema iraquí constituyen ejemplo de esta conducta. Las cambiantes decisiones adoptadas sobre financiar o no a Rusia en sus programas de seguridad de instalaciones nucleares y otros materiales, rectificadas hasta cuatro veces, siendo la última en julio del año 2002 durante la reunión del G-8 en sentido positivo, es otro claro ejemplo de variabilidad.

el estilo de la actual Administración americana (27), pero tiene en todo caso el valor de arrojar nuevas contribuciones al actual debate, junto al propio mérito de buscar soluciones sin caer en expectativas derrotistas sobre un futuro común.

En cuanto a la Unión Europea, reconocen que la Europa de las naciones ha dado paso a la Europa de los miembros, sean reales o candidatos, ya que todos ellos miran a la Unión Europea como principal referencia, aceptando sus pautas supranacionales como visión integradora. La Comisión Europea, con su burocracia desde Bruselas, se ha convertido en sí misma en otro Estado de la Unión, el más poderoso de toda Europa si consideramos la importancia de sus decisiones. Estados Unidos parece no haberse dado cuenta de esta realidad, al seguir priorizando los conductos bilaterales, ni tampoco los propios europeos en lo que respecta a relaciones entre Bruselas y Washington. Si Estados Unidos y la Europa de la Unión quieren convertirse en auténticos socios, una de sus muestras será la de potenciar las relaciones Estados Unidos-Unión Europea. Esta apertura de la Unión Europea no debiera limitarse a una nueva relación con Estados Unidos, sino también a otra más lógica hacia la OTAN en temas de seguridad. Unión Europea y OTAN no deben ser competitivas en este tema, como actualmente hace la Unión Europea estudiando la reducción de amenazas, mientras que la OTAN pretende independientemente mejorar sus capacidades.

La seguridad debiera entenderse como «un equilibrio dinámico entre amenazas y capacidades» (28), por lo que Unión Europea y OTAN deben aunar esfuerzos en ambas facetas de la seguridad. En definitiva, concluyen, las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y países europeos necesitarían complementarse con otras multilaterales Estados Unidos-Unión Europea y Unión Europea-OTAN, aunque estas últimas pudieran o no, según los casos, incluir a Estados Unidos. Algunos analistas añaden incluso que la representación americana sea única ante ambos organismos, como definitiva prueba de una nueva concepción euroatlántica.

En lo que atañe al tema militar, parten de observar que mientras Estados Unidos realiza operaciones militares en lugares distantes, los europeos no son capaces de acompañarla. El papel de la OTAN va así disminuyendo,

---

(27) Reconocido abiertamente por alguno de estos analistas. Véase: SERFATY, S.: *obra citada*, p. 1.

(28) NELSON, D. N.: *obra citada*, p. 63.

porque no está preparada para estas misiones, promoviendo en Estados Unidos un mayor interés en conseguir el apoyo político de esta Organización que en una dudosa contribución militar. Sin embargo, añadir, sería prematuro y peligroso decir que la OTAN no tiene ya misión ni futuro, ya que sus capacidades de planeamiento y de mando y control siguen constituyendo la mejor opción para mantener una duradera fuerza de seguridad occidental. Lo que tiene que hacer la OTAN por tanto es prepararse más adecuadamente para la actual situación, y la reunión de Praga debe prestar más atención a esta adaptación que al tradicional tema de su expansión, ya secundario ante su inevitabilidad y por otra parte aceptada necesidad.

Varias medidas recomiendan para esta adaptación. Algunas, como la de reconocer el terrorismo internacional como nueva amenaza para la OTAN, el de proseguir su expansión sin menoscabo de la cooperación con Rusia, o el tratar de unir los esfuerzos industriales de la Unión Europea con los de mejora de capacidades de la OTAN, ya están estudiándose por la Organización. Pero hay otras relacionadas con nuevas capacidades militares antiterroristas, como la defensa de misiles, fuerzas de operaciones especiales, o proyección de fuerzas, donde el debate acaba de iniciarse. Especialmente interesante puede ser esta última, por haber sido ya anunciada como propuesta concreta por la actual Administración con ocasión de la reunión informal de ministros de Defensa del pasado septiembre, que sin duda comenzará a debatirse oficialmente en la reunión de Praga. En este sentido, parecen especialmente aclaratorias las explicaciones dadas por el secretario de Defensa americano en vísperas de la citada reunión (29), al relacionar la posible creación de una fuerza de despliegue rápido de la Alianza con la anterior y poco exitosa Iniciativa de Capacidades de Defensa (ICD). Según Rumsfeld, la ICD y la revisión de estructuras seguirán siendo válidas en el futuro, pero no como finalidad en sí misma como ocurría hasta ahora, sino como medios de conseguir una finalidad operativa, el despliegue rápido. Para ello, será necesario priorizar algunos temas de la ICD, concentrándose en aquellos cuatro o cinco aspectos que permitan su específica aplicación al citado objetivo operacional, dada su indudable utilidad en la actual situación internacional.

En el momento de escribir estas líneas aún no ha tenido lugar la reunión de Praga. Queda por ver lo que europeos y americanos acuerden sobre

---

(29) Conferencia de prensa en el Pentágono impartida por el secretario de Estado de Defensa, el día 20 de septiembre de 2002, antes de su viaje a la reunión de Varsovia.

este importante tema de las capacidades militares, y sobre su aplicación a la lucha antiterrorista o contra otras amenazas futuras. Pero no cabe duda, que aunque Europa siga prestando en el futuro menor énfasis que Estados Unidos en el instrumento militar como medio de resolver los conflictos, mantener la actual tendencia de separación de sus respectivas capacidades militares haría cada vez más débil el peso europeo en las relaciones trasatlánticas, con independencia de otras medidas que se tomasen por ambas partes.

## Conclusiones

La guerra al terrorismo emprendida por Estados Unidos es continua fuente de noticias e implicaciones para la seguridad internacional y europea. Pero en el tiempo transcurrido hasta aquí, tal vez la conclusión más importante a extraer en lo que a Europa respecta, confirmada también por la percepción americana, es la diferente interpretación de aquellos sucesos en ambos lados del Atlántico, motivando una inesperada brecha en las percepciones de sus respectivas opiniones públicas, con el consiguiente peligro para el futuro de estas relaciones. Gran parte de sus causas radican en las diferentes culturas y experiencias históricas de Estados Unidos y Europa, que el 11-S ha permitido evidenciar al provocar una nueva situación internacional. Situación caracterizada porque no es ya Estados Unidos quien viene al rescate de Europa, como ha sido tradicional, sino ésta quien duda entre acudir al lado de Estados Unidos, tanto por solidaridad como por su propio interés, o el proseguir su propia vía ante el descubrimiento de nuestras diferencias.

Parece claro que la elección ha de ser la primera. No sólo el segundo camino presentaría la incoherencia de reaccionar a unos hechos por diferencias que existían antes de los mismos, aunque ahora puedan verse agudizadas por políticas o estilos coyunturales, sino que estaría basado en espejismos de una autosuficiencia europea que dista aún mucho de la realidad. Por el contrario, la solidaridad con Estados Unidos no es sólo un deber histórico, sino también una necesidad real para Europa ante el auge de un terrorismo que a todos amenaza, y ante una OTAN en continua evolución que sigue siendo base indiscutible de la seguridad occidental. Sin duda, tanto la Cumbre Atlántica de noviembre de 2002, como la de la Unión Europea un mes más tarde, certificarán este camino, sean cuales fueran los procedimientos y plazos concretos que se adopten, como el único posible y necesario para Europa, además de ser el único coherente con nuestra propia fe en la cooperación internacional.

Pero aún aceptada esta postura europea como línea de conducta futura en las relaciones trasatlánticas, la actuación norteamericana ha evidenciado también otros temas capitales en el futuro de la seguridad europea. Uno de ellos son los propios Estados Unidos, porque el 11-S ha transformado su sociedad en otra más temerosa y vulnerable, y a su Administración en una más volcada en política exterior, con el terrorismo internacional como primera prioridad. Es probable que esta situación dure aún varios años más, pero desde luego es ya característica de la actual Administración, con formas y estilos que generan el debate no exento de críticas, tanto dentro como fuera de Estados Unidos. Los gobiernos europeos continuarán por tanto, a corto plazo, en difíciles equilibrios entre proseguir con una obligada y beneficiosa cooperación atlántica y recoger también los sentimientos de sus opiniones públicas. La cooperación institucional Estados Unidos-Unión Europea-OTAN se perfila como la mejor vía para resolver este problema.

Los otros temas de implicación para Europa son los relacionados con terceros países y regiones. Desde el Próximo al Extremo Oriente, pasando por países con situación tan delicada en este momento como Irak y Pakistán, son evidentes los cambios y situaciones originadas por el 11-S, hacia los cuales Europa no puede ser indiferente. Lo que ocurra en cualquiera de ellos afectará a Europa, porque el mundo se hace cada vez más interdependiente. La tradicional vía diplomática en la que muchos europeos confiaban casi en exclusiva para resolver los problemas internacionales, no es ya suficiente. Los precedentes de Kosovo y Afganistán, donde nos asombramos de participar en zonas cada vez más distantes, y donde los europeos han quedado relegados a largas y difíciles tareas de pacificación, mientras que Estados Unidos se reservaba la dirección y empleo de la fuerza, y por tanto sus objetivos, no debieran repetirse. No se trata de agudizar el debate aquí citado entre cooperación y poder, como excluyentes, sino de integrar ambos como forzosas formas de actuación para el futuro.

Finalmente, y también en este ámbito internacional, resaltar la importancia que pudiera tener para Europa una radicalización de las sociedades islámicas hacia las occidentales, tanto por razones de vecindad geográfica, como de inmigración, económicas, y desde luego de terrorismo islámico en nuestros países. El largo conflicto palestino-israelí es probablemente el más directamente afectado con esta situación después de 11-S, pero el tema iraquí, y otros interrogantes sobre el futuro de otros países, como Arabia o Pakistán, son igualmente preocupantes. Junto a la ya cita-



da cooperación con Estados Unidos, otras medidas europeas son igualmente necesarias para evitar «sorpresas anunciadas». Querámoslo o no, la actual guerra al terrorismo emprendida por Estados Unidos no es sólo «su» guerra. Europa tiene que tomar un más activo papel en ella, en todos los frentes especialmente los más relacionados con el mundo musulmán, y no ser sólo seguidora, cuando no espectadora, de la política norteamericana.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

# **REDEFINICIÓN Y RESPUESTA DE LOS EUROPEOS FRENTE A LAS NUEVAS AMENAZAS: LOS RIESGOS DEL NUEVO ORDEN-DESORDEN MUNDIAL**

## REDEFINICIÓN Y RESPUESTA DE LOS EUROPEOS FRENTE A LAS NUEVAS AMENAZAS: LOS RIESGOS DEL NUEVO ORDEN-DESORDEN MUNDIAL

Por MANUEL M. DURÁN ROS\*

### Introducción: el día 11-S y siguientes

A las cinco y cuarto de la tarde del 11 de septiembre del 2001 (11-S) se consiguió que los concurrentes al XL Curso Monográfico de la EALEDE entraran al aula en la que el conferenciante de turno iba a tratar sobre las relaciones internacionales en Iberoamérica. Cuando el profesor inició su conferencia, tuvo que decir:

«Si somos capaces de sustraernos a lo que estamos presenciando a través de los televisores, entraremos en el tema de esta conferencia.»

La frase era significativa y se refería, evidentemente, a los ataques terroristas que Estados Unidos acababan de sufrir en Nueva York y Washington, contra símbolos de su poder y que estaban produciendo tan terrible saldo de muertos, heridos y desaparecidos.

---

\* Pertenece a la promoción CII de la Escala Superior de Oficiales del Cuerpo de Infantería de Marina. Es diplomado de Estado Mayor por la Escuela de Guerra Naval, diplomado de Estados Mayores Conjuntos y magister en Defensa Nacional por la Escuela de Defensa Nacional de la República Argentina. En la actualidad ostenta el grado de coronel, Escala Activa, y es profesor de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE).

Porque verdaderamente era difícil sustraerse a lo que los europeos estábamos viendo aquella tarde, mañana en Estados Unidos, ya que no era sólo cómo unos terroristas estrellaban aviones contra las torres gemelas o el Pentágono, sino mucho más. En aquellos momentos veíamos también la posibilidad de que, si alguien había podido llegar hasta Washington y Nueva York, también pudiera llegar a lugares menos protegidos (según pensábamos entonces, como dando por supuesta una mayor calidad en las medidas de seguridad al otro lado del Atlántico y al norte del Río Grande), pero además nos dábamos repentina cuenta de lo que ese temor significaba: que nadie era invulnerable ante la distribución de capacidades de poder, coyunturales o no, producida tras la desaparición de la bipolaridad de la guerra fría. Kissinger afirma que a partir de entonces:

«Los cálculos de poder son mucho más difíciles y engañosos que en otras épocas.»

Puede haber unipolaridad en el ámbito militar, con Estados Unidos como poder único, pero también multipolaridad económica y política en la que aparece una tremenda y desconcertante difusión de poder porque no hay control sobre las acumulaciones de capital ni, como acabábamos de ver, sobre la posibilidad de utilizar la violencia para fines políticos. Para muchos, esto constituía una novedad terrible. En Europa, las bombas del IRA, de ETA o de otros asesinos —aún mostrando también su absoluto desprecio por la vida humana y su vileza política— nos tenían acostumbrados a una violencia de una magnitud menor y un alcance menos global.

Sustraerse no sólo al caos sino a su significado, se antojaba como algo imposible; cuando menos en aquellos primeros momentos en los que las imágenes no hablaban sólo de locuras nacionalistas, ni de los siniestros argumentos de la sinrazón política, sino de algo más preocupante y que en modo alguno podía ocultarse, porque el mundo entero las había visto hasta la saciedad, mientras se frotaba sus incrédulos ojos. Las cuestiones que los hechos introducían eran: ¿se trataba aquello de hacer daño por el solo hecho de hacerlo, o había algo más detrás?; ¿quién tenía capacidad para llevar a cabo una acción así? Lo evidente era que actores internacionales difusos, organizados ya no en torno a bases territoriales amparadas por una soberanía estatal, tenían capacidad para crear amenazas globales que ni la mayor potencia mundial había podido eludir. Estábamos ante el signo de los tiempos: cómo la anomía (1) desafía la superioridad del poder.

---

(1) Anomía es el conjunto de situaciones que derivan de la carencia de normas sociales o de su degradación. Por extensión se aplica al «estado de cosas» generado por interdepen-

Algunos se acordaron de Samuel P. Huntington (2), sin darse cuenta de que el conflicto de los Balcanes ya se había encargado de poner cuando menos en tela de juicio su tesis, que también había sido criticada por el británico John Gray (3) y por otros, y lo sería por el palestino Edward W. Said (4) inmediatamente después de los atentados, cuando decía que en realidad, Samuel P. Huntington pretende convertir las *civilizaciones* y las *identidades* en entidades cerradas y aisladas de las que se han eliminado las mil corrientes y contracorrientes que animan la historia humana y que, a lo largo de siglos, han permitido que la Historia hable no sólo de guerras de religión y conquistas imperiales, sino también de intercambios, fecundación cruzada y aspectos comunes, por lo que esta historia queda «ridículamente comprimida y limitada en la que, según *el choque de civilizaciones*, consiste la realidad»; pero lo único que consigue —continúa Said— es «confundirse, demostrar que es un escritor torpe y un pensador poco elegante», de tal manera que «el paradigma básico de Occidente contra el resto (el enfrentamiento de la guerra fría en una nueva formulación) permanece intacto, y es lo que ha seguido siendo materia de debate, a menudo de forma insidiosa e implícita, desde los terribles sucesos del 11-S», así que «se recurre a un orden de batalla mucho más tranquilizador (la cruzada, el bien contra el mal, la libertad contra el miedo, etc.), extraído de la oposición de Huntington entre el islam y Occidente, de la que sacó su vocabulario el discurso oficial de los primeros días». Y con-

---

dencia, globalización, consumismo, pérdida de valores morales, individualismo, etc., y al «conjunto de agentes» que desarrollan sus actividades aprovechándose de estas circunstancias. En consecuencia, Pons dice que las «fuerzas anómicas» son «actores transnacionales que moviéndose totalmente o al margen o en contra de los actores “reconocidos”, pero siempre “fuera de la ley” (...) se oponen a los Estados (o los compran, los deterioran o los voltean)». PONS, L. A.: *Claves del siglo XXI*, editorial Dunken. Buenos Aires, 2000.

- (2) HUNTINGTON, S. P.: *El choque de civilizaciones, y la reconfiguración del orden mundial*, editorial Paidós. Barcelona, 1997
- (3) Crítica a Huntington porque cuando dice referirse a Occidente en realidad se refiere a Estados Unidos. Duda que exista realmente una «civilización occidental», porque puede que «Occidente» haya sido una realidad cuando era equivalente a la cristiandad occidental y que la idea haya tenido un cierto asidero cultural cuando Estados Unidos y Europa podían considerarse descendientes del proyecto común de la Ilustración, pero que estas afinidades históricas están desvaneciéndose rápidamente. Y tilda de fantasía mesiánica el credo actual estadounidense según el cual, «los valores estadounidenses son compartidos por toda la humanidad, o lo serán pronto», GRAY, J.: *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*, editorial Paidós Ibérica. Barcelona, 2000,
- (4) SAID, E. W.: «El choque de ignorancias», en *El País*, 16 de octubre del 2001.

cluye en que la tesis del *choque de civilizaciones* es un truco como el de *la guerra de los mundos*, más útil para reforzar el orgullo defensivo que «para una interpretación crítica de la desconcertante interdependencia de nuestra época».

Y es que, efectivamente es la interdependencia lo que tenemos que interpretar (5). Pero esa interpretación no la conseguiremos en años. Lo haremos con propiedad cuando hayamos sido capaces de encontrar nuevos elementos de juicio, los nuevos factores que intervienen en la resolución del problema que la situación actual nos plantea (6).

Así que parece que no era Huntington. Evidentemente; de hecho es una solución demasiado sencilla para la complejidad del mundo en que vivimos. Concretamente creemos que efectivamente no se trata de un conflicto en las «líneas de fractura» de las civilizaciones, sino de los que tendrán lugar en los «límites del bienestar», hasta donde las fuerzas anómicas movidas por el extremismo y lideradas por los «promotores de disturbios» (7) llevarán la inestabilidad a la que los actores internacionales tradicionales quieren condenarlas para mantener en orden sus dominios. Otra cosa es que las reacciones a lo sucedido puedan provocar que la dudosa teoría del catedrático cobre fuerza en el futuro.

Porque, los europeos, sufriendo como estamos las consecuencias de la actual avalancha migratoria de otras culturas, religiones, etcétera, vimos por aquí algo de esas ideas asomar como orejas de lobo por detrás de todo aquello cuando se comenzaron a hacer invocaciones grandilocuentes y peliculeras reclamando ayuda y apoyo (y en el fondo, compasión por la inocencia perdida) del mundo entero para hacer cualquier cosa, porque se sabe que además de sobre Irak existen planes para operaciones en Somalia, Yemen y Sudán. Primero pensamos que nuestro «aliado trasa-

---

(5) «Una de las acciones más importantes de los ataques terroristas del 11-S es que todos vivimos en un mundo, y nadie puede darse el lujo de desconocer los problemas de otros, no importa cuán alejados estén», GORBACHOV, M.: «Por una globalización distinta», en *ABC*, marzo del año 2002.

(6) El resumen del artículo de José Luis Rodríguez Zapatero «España y Europa ante la crisis», en *Política Exterior*, volumen XV, número 84, noviembre/diciembre del año 2001, considera que: «Mientras se iban fraguando las nuevas amenazas, seguimos operando con los esquemas anteriores a la caída del muro de Berlín. Hoy resulta imprescindible adoptar respuestas de manera concertada y que vayan más allá de las políticas de seguridad».

(7) DELMAS, P.: *El brillante porvenir de la guerra*, editorial Andrés Bello. Santiago de Chile, 1996.

tlántico» comprendería la trascendencia del terrorismo y su capacidad para alcanzar cualquier objetivo, es decir para hacer uso de su «poder coyuntural» sin detenerse ante poderes permanentes mayores por más que éstos pudieran actuar luego como huracán devastador, y que se daría cuenta de que nuestras preocupaciones no se originaban sólo en el terrorismo en sí, sino también en las consecuencias que la reacción que se desencadenara a continuación pudiera tener.

Después, íbamos a advertir, no sin inquietud, que entrábamos en un unilateralismo claro —algo por otra parte casi inevitable, dada la diferencia en muchos aspectos entre el impresionante poder de la superpotencia única y el resto de los mortales, aliados incluidos, si no es mediante puro auto-control político—, por más que invocando el respaldo de todos, aunque fuera sólo algo meramente formal y resultara en una coalición de gobiernos aunque no tanto de pueblos.

La elucubración teórica de la «difusión del poder», la aparición de «actores anómicos» en la escena mundial no eran términos suficientemente explícitos para entender qué había detrás de aquellas imágenes. ¿Un multimillonario demente iluminado capitaneando a un montón de iluminados dementes?; ¿sólo eso? Si se repasa el pensamiento de aquellos días reflejado en la prensa encontramos alguna ayuda para ver qué pensábamos los europeos. Al día siguiente se piensa en «otra guerra mundial» (8) o en la «tercera guerra mundial» (9). Sin duda, son momentos de incertidumbre, desorientación y miedo, que luego fueron moderándose en cierta medida.

Cuando la posible reacción empieza a conocerse, también la situación real comienza a matizarse. Jean D'Ormesson, se preocupa por la respuesta que se vaya a dar a los terroristas. Dice:

«...prisionera de sus propios principios la democracia no puede aplicar contra el terrorismo los mismos métodos que condena para sí», porque «se trata de evitar arrojar a todo Oriente en los brazos del terrorismo», antes al contrario «es necesario aislar el terrorismo de las masas musulmanas en vez de confundirlas con él» (10).

---

(8) ANSÓN, L. M.: «La otra guerra mundial», en *La Razón*, 12 de septiembre del 2001.

(9) ZARZALEJOS, J. A.: «La Tercera Guerra Mundial», en *ABC*, 12 de septiembre del 2001.

(10) D'ORMESSON, J.: «Carta abierta al presidente Bush», en *Le Figaró (ABC)*, 19 de septiembre).

Pero no es este el único parecer que muestra su inquietud por lo que la coalición internacional pueda emprender. También por aquellos días, Baltasar Garzón opinaba (11):

«...el terrorismo, especialmente el integrista islámico, o fundamentalista, es una amenaza difusa, pero sobre todo es una realidad preocupante y cruel desde hace tiempo, y constituye un fenómeno al que, entre todos, y especialmente los países occidentales, (...) hemos contribuido a dar forma con nuestra propia intransigencia, con la diferencia, con la imposición de "lo nuestro" frente a "lo otro", con el rechazo de todo aquello que es diferente a nuestra cultura o incluso a nuestra "religión civilizada". Occidente y sus jerarquías políticas, militares, sociales y económicas han estado más ocupados del progreso abusivo y vergonzante de la producción, la especulación y el beneficio globalizados, que de una adecuada redistribución de la riqueza, de una política de exclusión social, que de una mayor atención a la integración de los pueblos o de una política de inmigración progresista y solidaria; del mantenimiento y exigencia de la deuda externa, que de la implementación de recursos en esos países a los que ahora se les pide ayuda o comprensión, o a los que se amenaza con la "guerra final", con la "justicia infinita" o con la "paz duradera". Por esas omisiones conscientes ahora se sufren las consecuencias terribles de una violencia irracional extrema y fanáticamente religiosa. Sin embargo, la paz o la libertad duraderas sólo pueden venir de la mano de la legalidad, de la justicia, del respeto a la diversidad, de la defensa de los derechos humanos, de la respuesta mesurada, justa y eficaz.»

Son voces a favor de reflexionar sensatamente sobre las causas de fondo que la violencia y la espectacularidad de los atentados podrían estar ocultando, antes de decidir cualquier tipo de respuesta. Pero, en general, lo que en esos momentos se piensa en Europa es que el 11-S ha obligado a dar paso a un nuevo orden mundial todavía por diseñar y en el que desaparecerán alguno de los valores hasta ahora dados por seguros, como la invulnerabilidad de nuestro propio territorio, y como consecuencia de ello, la humanidad parece decidida a tomar en serio la lucha contra el terrorismo; que los ataques tendrán una consecuencia positiva, por la que se ha recuperado una cordialidad internacional que no se vivía desde hace tiem-

---

(11) GARZÓN, B.: «La respuesta», en *El País*, 2 de octubre de 2001.



po, pero también otra que implica el riesgo de que se produzca una escisión entre Occidente y el mundo islámico; se piensa también que existe un trasfondo político, religioso y cultural que sería peligroso ignorar y que hace esencial recordar los valores fundamentales de la humanidad (la dignidad del ser humano, la solidaridad, la libertad y la justicia social); que este hito afectará a las relaciones internacionales pero también a las sociales y obligará a rediseñar los organismos e instituciones internacionales; y que la libertad y la tolerancia son valores que amamos por encima de todas las cosas pero que ninguna de nuestras naciones democráticas es capaz de proteger por sí sola.

Se consolidan algunas ideas: por una parte la imposibilidad de que los Estados afronten en solitario el peligro global del terrorismo; por otra, la necesidad de tomar en serio la lucha contra esta amenaza real, y finalmente, la existencia de un trasfondo político y social en la situación que no debe ser soslayado.

Al mes siguiente, Olegario González de Cardenal (12), dice que el éxito jurídico, económico y social de Occidente es manifiesto, pero que:

«Si los países árabes y el islam están ante una urgente modernización de conciencia y estructuras, Occidente está ante una urgente moralización de conciencia y de comportamientos.»

Opina que la hegemonía de Occidente sólo es válida si mantiene una ejemplaridad moral y la ejerce como creadora de justicia y de libertad, de derecho y de riqueza para todos, si corrige sus propias lacras de fondo:

«La guerra —dice— no se gana sólo con armas sino con las ideas justas, las instituciones democráticas, las actitudes morales, las transformaciones de conciencia. Occidente ganará moralmente la guerra fuera si, a la vez que fuera, da la batalla dentro con sus propias traiciones morales y contra los enemigos que tiene en propia casa.»

Parece claro que hay una parte importante del pensamiento que apunta no sólo a la solución militar, judicial y policial del terrorismo, sino a la búsqueda de una solución más amplia y de carácter social y fundamentalmente económica, que sustente la prevención de conflictos en el desarrollo, ya que el mundo de comienzos de siglo está configurado según unas

---

(12) GONZÁLEZ DE CARDENAL, O.: «De las torres gemelas a Afganistán», en *ABC*, 23 de octubre del 2001.

características de desorden entre las que adquiere especial relevancia el nuevo papel del terrorismo como amenaza, como advierte en ese mismo artículo González de Cardenal cuando reflexiona sobre que:

«La novedad de la situación histórica es que hoy cada hombre puede convertirse en una bomba arrojada contra ciudades enteras y desencadenar guerras bacteriológicas o nucleares.»

Lo que representa un cambio substancial en lo que sabíamos porque ni la mayor capacidad militar del mundo puede nada contra quien está decidido a convertir su propia vida en el arma con que combatirla.

Lamentablemente esta circunstancia ha compuesto la terrible realidad de los términos de una guerra cruenta como pocas —en una época en la que las democracias occidentales tratan de no tener bajas y la opinión pública crítica como jamás antes las bajas colaterales (13)— cual es el conflicto palestino-israelí, en el que este terrorismo se está manifestando como alternativa violenta contra la capacidad bélica israelí. La trascendencia del cambio viene definida por la firmeza, el convencimiento moral de quienes se inmolan por su causa. Esta firmeza se ha dado históricamente, pero en el fragor del combate o en el martirio. Por ejemplo, los *kamikazes* japoneses se sentían soldados que daban la vida por su patria. ¿Y éstos de ahora? De siempre, hemos estudiado el terrorismo como herramienta de aquellos que no tenían argumentos para participar en política de otra

---

(13) La ONU hizo público un informe sobre los errores cometidos en los ataques aliados contra los serbios de Bosnia en 1995. El artículo «El conflicto de Kosovo a la luz del Derecho Internacional Humanitario» de Romualdo Bermejo García, en el *Boletín de Información del CESEDEN* número 271, contiene unas interesantísimas reflexiones sobre la aplicación aliada de la regla de la proporcionalidad en su actuación en esta guerra y los ataques contra objetivos serbios, al final del cual dice: «...la OTAN no tenía necesidad de tanta destrucción, por lo que en nuestra opinión se puede considerar desproporcionada. Luchar sólo desde el aire (...) y sabiendo que uno es inalcanzable desde tierra y desde el aire, es realmente una guerra rara, o mejor dicho, no es una guerra. En los anales del arte bélico no se encuentra rastro de que una victoria se haya alcanzado sin sufrir ni una sola baja en combate y, por lo tanto, los expertos ya están empezando a sacar las lecciones militares pertinentes». Y se pregunta: «¿Está el Derecho Internacional Humanitario preparado para esta clase de conflictos?». Quizás la cuestión sea si esta nueva clase de conflictos desproporcionados no están impulsando el desarrollo de los riesgos asimétricos, porque una investigación del *Nueva York Times* cifró en 400 muertos o más, las bajas civiles afganas debidas a la inteligencia errónea, noticia que provocó un profundo sentimiento de rechazo antioccidental entre la población.

forma o que querían subvertir el orden establecido y recurrían a él como «arma». «El terrorismo es un *arma de guerra*», decía Trinquier (14). Estas inmolaciones inquietan más que los actos terroristas tradicionales. La capacidad para defenderse de este tipo de terror se reduce drásticamente. El concepto tradicional de disuasión es eficaz para quebrantar la capacidad de resistencia de quien se plantea la disyuntiva entre la vida y la muerte. Cuando alguien no se la plantea, la «causa», la razón que le mueve cobra una fuerza que conmociona las mentes de quienes lo tienen que combatir. Los planteamientos se hacían a partir de la hipótesis de que los terroristas trataban de contar con alguna posibilidad de escapatoria segura:

«El terrorista —decían los manuales de los años ochenta— es un actor que no gradúa su respuesta con arreglo a ninguna norma: compromete a toda la sociedad y no tiene nada que perder en la apuesta.»

Pero esto ya vemos que no siempre es así. Hay quien tiene razones suficientes, creencias, convencimientos, etc., que le pueden llevar a morir matando como arma letal última frente a capacidades militares superiores. Después del ataque de las Fuerzas Armadas israelíes al centro de Gaza en julio pasado para acabar con el jefe del brazo armado de Hamás, el jeque Salah Shehada, que también acabó con la vida de 15 civiles, nueve de ellos niños, uno de los palestinos heridos en el hospital de Al Shifaa decía:

«No tengo nada que perder. Sharon ha conseguido que un hombre tranquilo y pacífico como yo, obrero de la construcción, sólo quiera un cinturón de explosivos para volarme en Tel Aviv.»

Estas circunstancias deslindan los terrorismos. Los que tienen una motivación capaz de exigir la inmolación del terrorista (no la asumida como riesgo inherente a sus acciones) y los que no. La bomba humana se diferencia del tiro en la nuca o de la bomba lapa. La cuestión hay que plantearla en si la diferencia puede encontrarse entre quienes esperan la recompensa a su heroísmo en ésta o en la otra vida; en la desesperación; en la enajenación o en alguna motivación de otro tipo (15), con el convenci-

---

(14) TRINQUIER, R.: *La guerra moderna y la lucha contra las guerrillas*, editorial Herder, Barcelona, 1965.

(15) Begin hablaba de una forma de existencialismo político que definía así: «Pelemos, luego existimos» (BEGIN, M.: *La rebelión*, editorial Plaza y Janés. Esplugas de Llobregat, 1978), y que después ha sufrido en su propia carne. Para este existencialismo político, el peligro, el jugarse la vida, es la única prueba válida de la existencia; uno sólo puede

miento de que sería necesario alcanzar las capas más profundas del ser humano para poder encontrar una respuesta medianamente esclarecedora. Estas disquisiciones previenen sobre los inconvenientes de hacer generalizaciones, porque los terroristas siempre encuentran razones para justificarse sean cuales fueren sus verdaderas motivaciones; de igual manera que la aplicación de leyes para evitarlos mediante las que una persona pueda ser privada de sus más elementales derechos ya sea por su raza, religión o cualquier otra razón en beneficio de la seguridad de otros, sólo logrará acrecentar las diferencias.

Las noticias de los medios de comunicación social hablan de esto en muchas partes del mundo, mientras que también hablan de las dificultades existentes para incorporar a determinados países a la Corte Penal Internacional o para que acepten o mantengan compromisos con acuerdos internacionales laboriosamente negociados.

Los «dobles raseros» quedan rápidamente en evidencia y lo único que logran es abonar el terreno a las percepciones de agravio. Lo que podría estar produciéndose es una lenta acentuación de la distancia entre occidentales e islámicos como consecuencia de las medidas que en muchos sitios se están tomando para controlar la inmigración por peligro terrorista; también, porque la crisis palestino-israelí no cede y asimismo porque un ataque a Irak, por lo que trasluce, contribuiría a esta división.

La evolución de todas estas cosas, a pesar de que la opinión pública abomina del terrorismo y lo rechaza, podría favorecer la aparición de un sentimiento de piedad por el débil frente al poderoso que llegara a constituirse en una especie de peligroso motor de extremismos de todo tipo, que podrían reforzar las ideas que impulsan los comportamientos más integristas en el mundo islámico frente al resto, que llanamente vendría a satisfacer la tesis del choque entre civilizaciones.

---

realizarse en la medida en que, según Maher, es capaz de sacrificarse. «Desde este punto de vista, la violencia colectiva es considerada como creativa y catártica. En sus formas individualizadas la violencia fascina... es la forma escueta, cruda y descarnada de agresión...; porque se burla de todas las reglas sociales en juego, es admirada como única sincera y verdadera; porque no se avergüenza de su desnudez, es glorificada como inocente y pura» (HACKER, F.: *Terror*, p. 181, editorial Plaza y Janés. Esplugas de Llobregat, 1975).

## La «difusión del poder»: anomia e inseguridad

El mundo definido por un crecimiento de la pobreza como consecuencia de las desigualdades sociales; por la presión de la actividad económica global y la carencia de tecnología sobre los más débiles y la crisis de valores (morales o éticos, fundamentalmente en Occidente), en el que la opulencia convive cínicamente con el hambre y la necesidad extrema; la instantaneidad de las comunicaciones; los desafíos medioambientales que superan la capacidad tecnológica del hombre, incapaz de controlar las consecuencias de sus descubrimientos y sus avances científicos; el nuevo orden-desorden, producido por la desaparición de la bipolaridad del pasado siglo y la incertidumbre producida por la redistribución de poder, han aumentado las diferencias entre países desarrollados y subdesarrollados.

Cuando recogíamos opiniones emitidas en Europa a propósito de los sucesos del 11-S constatábamos una preocupación porque tras la situación de anomia que se observa se puede percibir un trasfondo político, religioso y cultural que sería peligroso ignorar y que hace esencial recordar los valores fundamentales de la humanidad. Poco después de los atentados, la profesora Gema Martín Muñoz publicó un artículo en el que se refería a este asunto (16):

«Como se ha dicho sin cesar estos días, la lucha contra el terrorismo es muy compleja y, sobre todo, muy difícil. No existe un remedio evidente, pero, junto con las estrategias policiales y de fuerza, se debe también luchar contra sus causas, y es ahí donde la política entra decididamente en juego. Y en Oriente Medio se han acumulado multitud de problemas, conflictos y lamentables situaciones humanas cuyas raíces son profundamente políticas.»

Señalaba que cuando todo el mundo esperaba un montón de imprecaciones culturalistas, fanatismo irracional y menciones ultrarreligiosas, el terrorista de Al Queda puso el dedo en la llaga de los conflictos y tragedias humanas que asolan la región y que están diariamente presentes en el sentir de las poblaciones musulmanas:

«No porque lo diga Osama bin Laden deja de ser una realidad que desde el reparto colonial tras la Primera Guerra Mundial, Oriente

---

(16) MARÍN MUÑOZ, G. profesora de Sociología del Mundo Árabe e Islámico de la Universidad Autónoma de Madrid: «No porque lo diga Bin Laden...», en *El País*, noviembre del 2001.

Medio ha vivido una desgracia tras otra, en muy buena parte consecuencia de la injerencia y los intereses externos», y cita las contradicciones de Arabia Saudí para salvaguardar su dependencia de la protección militar exterior y mantener su régimen político; la existencia de un «un silencio culpable ante la muerte y sufrimiento de los niños iraquíes sometidos a un embargo injusto y letal» o la insensibilidad ante la violencia diaria de un conflicto en el que el apoyo incondicional a una parte ha prevalecido sobre el derecho internacional y el sufrimiento humano. «...Bin Laden —observaba— hace de la acumulación histórica de sufrimiento y humillación que padecen las poblaciones musulmanas el principal elemento de movilización a su favor. La manipulación y oportunismo de Bin Laden de ese sufrimiento en beneficio de su espúrea causa no lo hace irreal. Existe, y es la raíz del problema, y en tanto que no se resuelvan esos problemas con un cambio de la política internacional en esta zona, no podremos luchar verdaderamente contra el terrorismo que representa este personaje» y opinaba que el objetivo de las amenazas de Bin Laden «no es el mundo occidental en general sino Estados Unidos a los que no se les odia por su cultura, sino por su política exterior». Y a «todos aquellos que también de manera oportunista quieren reducir la complejidad de lo que está pasando a una lucha contra los valores occidentales para no tener que afrontar la solución política de los problemas» les decía que «no se trata de una lucha entre civilizaciones y culturas.»

Ciertamente, la anomia derivada de la acción sinérgica de la interdependencia, la globalización, el consumismo, la pérdida de valores morales, el individualismo..., han hecho crecer las diferencias, y esas diferencias generan tensiones, imperceptibles en la superficie pero latentes en las profundidades a donde la luz de la «civilización occidental» no alcanza. En esa oscuridad se mueven agentes impulsados por el rencor, por el odio al tipo de civilización que se les quiere imponer. Lo crítico es determinar la entidad numérica de los que así piensan porque no todo el mundo piensa como Occidente cree. Hay gentes para las que nuestra civilización es reprobable y nuestros símbolos civilizatorios obscenos, máxime cuando pertenecen a pueblos hambrientos y desesperados.

Los ataques del «martes negro» iban dirigidos contra los símbolos del poder estadounidense como paradigma del modelo occidental, contra sus factores político, económico y militar, pero este país fue elegido no sólo para asegurarse una publicidad inapelable, sino porque, aunque el patrio-

tismo y el tesón del pueblo estadounidense producen un profundo respeto a mucha gente, hay otra que considera que las soluciones adoptadas por Washington para resolver los problemas internacionales han dejado siempre abierto el camino a futuros desórdenes y sufrimientos, y eso es algo que algunos poderes anómicos no están dispuestos a perdonar.

Hay sentimientos que Occidente —que en realidad sólo representa una quinta parte de la población mundial—, no puede controlar y que encuentran su justificación en percepciones tales como la que actualmente parece como si estuviera tratando de que la atención se centrara, precisamente, en un terrorismo internacional de carácter religioso-islámico, producto de la exacerbación fundamentalista e integrista que utiliza la *yihad* como herramienta necesaria para convertir al mundo al islam o someterlo a él.

Quienes lo ven así difícilmente podrán entender que se organicen «cruzadas contra el eje del mal». Se limitarán a sentirse perseguidos y, puesto que las soluciones occidentales no les van a sacar de su marginación, ninguna coacción les va a hacer abjurar de sus convicciones. Continuarán su lucha de la manera que les parezca más eficaz.

Responder al terrorismo, afirmó el Papa Juan Pablo II (17), exige:

«Tomar nuevas y creativas iniciativas políticas, diplomáticas, y económicas orientadas a acabar con las situaciones escandalosas de grave injusticia, opresión y marginación, que siguen oprimiendo a innumerables miembros de la familia humana». (...) «Esto no quiere decir que las desigualdades y abusos que existen en el mundo justifiquen los actos terroristas —advirtió el pontífice—: no puede haber, desde luego, justificación alguna para la violencia y el desprecio de la vida humana.»

Desde otra perspectiva, Chomsky (18) dice algo parecido:

«Un esfuerzo serio para reducir la amenaza de esta clase de terrorismo requiere —como en innumerables otros casos—, un esfuerzo por comprender y atacar sus causas.»

---

(17) JAN PABLO II: «Combatir el terrorismo exige combatir sus causas» en: [www.zenit.org/ZENIT.org,ZS02090803](http://www.zenit.org/ZENIT.org,ZS02090803), 8 septiembre 2002.

(18) CHOMSKY, N.: 11/09/2002, p. 37, RBA Libros, S. A. Barcelona, 2001.

## Riesgos para la seguridad

Ahora bien, el terrorismo es sólo una expresión de la violencia que existe en el mundo actual. Es sólo una de las formas en que el problema puede saltarnos a los ojos, con su secuela de destrucción y muerte. Lo que ocurre es que también debemos verlo como una herramienta —lo que no es nada nuevo— de quienes tratan de lograr de la asimetría una ventaja para conseguir sus fines.

Con la conclusión de la guerra fría muchos analistas se dieron cuenta de que la unipolaridad que el poder resultante iba a personificar a partir de entonces concitaría una nueva «generación» de problemas que tratarían de desafiar su inigualable poder militar mediante la utilización de nuevas formas de enfrentamiento que recibieron la denominación de «riesgos asimétricos». Estos riesgos vienen definidos por la utilización de nuevas tecnologías o medios inéditos para aprovechar las vulnerabilidades —no sólo militares, sino políticas, económicas, socioculturales o legales— de un enemigo superior con el objeto de evitar o minimizar sus capacidades militares (19) y, eventualmente, beneficiarse del desproporcionado impacto en la opinión pública que esas acciones —principalmente las de naturaleza terrorista, psicológica o incluso cibernética— pueden conseguir en relación con el número de personas empleados en ellas (20).

Estados Unidos prestan especial atención a este asunto. En la *Visión Conjunta 2020* (21), los jefes de Estado Mayor estadounidenses reconocen que los desarrollos tecnológicos con mayor trascendencia operativa son los referidos a las áreas de transportes, comunicaciones y tecnología de la información, y que éstos están al alcance de los posibles adversarios, que consecuentemente podrían actuar con amenazas asimétricas sobre las vulnerabilidades norteamericanas, de gran importancia psicológica. En este Documento —cuya publicación en el año 2000 fue como una

- 
- (19) RODRIGUEZ PEÑA, R.: encuentra tres características de la guerra asimétrica: sorpresa, apreciación subjetiva de no convencionalidad y vocación estratégica, a partir de las que proporciona la siguiente definición: «Emplear medios, procedimientos o doctrina inéditos, y percibidos como no convencionales, para alcanzar efectos estratégicos buscando las vulnerabilidades y evitando las capacidades del enemigo»; «Guerra asimétrica» en *Boletín de Información del CESEDEN* número 270, Ministerio de Defensa. Madrid, 2001.
- (20) La guerra asimétrica siempre tiene dos objetivos en mente: obtener un efecto desproporcionado y afectar a la voluntad de lucha del más fuerte, a través de la manipulación del elemento psicológico, BOLIVAR OCAMPO, A.: «La era de los conflictos asimétricos» en *Military Review*, p. 48, enero-febrero del año 2002.



terrible profecía, ya que los sucesos del 11-S parecieran haber querido responder exactamente a esa afirmación que desde luego nada tenía de adivinatorio sino de labor analítica, por más que luego fallaran estrepitosamente las medidas para evitar que cosas así tuvieran lugar— también se reconoce que los adversarios potenciales tendrán acceso a la base de datos industrial comercial global y a gran parte de la misma tecnología que las fuerzas militares, así como que el incremento de la disponibilidad de satélites comerciales, comunicaciones digitales y de Internet pública dará a los adversarios nuevas capacidades a relativamente bajo coste, porque no se deben esperar oponentes que en el año 2020 combatan con las herramientas de la «era industrial» sino adversarios que se adapten al desarrollo de las nuevas capacidades. Los estadounidenses consideran que aunque tienen:

«Superiores capacidades de combate convencionales y una efectiva capacidad de disuasión nuclear, este balance militar favorable no es estable. En vista de tales capacidades, el recurso a aproximaciones asimétricas y el empeño en desarrollar un "nicho" de capacidades se incrementará» y que «la posibilidad de estas aproximaciones asimétricas es quizás el más serio peligro que Estados Unidos enfrentan en el futuro inmediato, que incluye misiles balísticos de largo alcance y otras amenazas directas contra los ciudadanos y el territorio.»

Los métodos asimétricos y los objetivos de un adversario son a menudo más importantes que la desproporción tecnológica, y el impacto psicológico de un ataque podría pesar más que el daño físico infligido. Un adversario puede perseguir una ventaja asimétrica en el nivel táctico, operacional o estratégico para identificar vulnerabilidades claves y concebir conceptos asimétricos y capacidades para golpearlas o explotarlas. También señalan que las amenazas asimétricas son dinámicas y están sujetas a cambios.

Pero, el peligro de las acciones asimétricas se relaciona con otro tipo de riesgos. Delmas se refiere a que:

«La mayoría de las guerras por venir serán políticamente huérfanas» —dice— «no estarán apadrinadas por un Estado dotado de una visión política ni por grandes potencias en procura de un equilibrio global» (22).

---

(21) *Joint Vision 2020*, Joint Chiefs of Staff, US Government Printing Office, Washington DC, junio del año 2000.

(22) DELMAS, P.: *obra citada*, p. 191.

De nuevo referencias a la anomia, a la difusión del poder como peligro para la seguridad del siglo recién estrenado. Son los «riesgos emergentes» (23) —que afectan con especial intensidad a las sociedades desarrolladas, pero no exclusivamente— como el reiterado terrorismo internacional, los flujos incontrolados de inmigración irregular, el narcotráfico o la delincuencia organizada transnacional.

## Conflictividad

La anomia y la difusión de poder explican la conflictividad inherente a la actual situación, en la que se han acentuado sus aspectos más negativos (24). Desde que el hombre superó el pastoreo y la agricultura y se embarcó para buscar nuevos horizontes ultramarinos, los intereses económicos han gobernado el comportamiento de los pueblos. Las guerras se han hecho cuando ha interesado a los poderes económicos de los Estados que tenían capacidad para empezarlas con el convencimiento de que de ellas iban a obtener algún tipo de beneficios. El resto tuvo que soportarlas, enfrentarlas o, cuando su potencia era meridianamente inferior, recurrir a acciones irregulares, como fueron las guerras revolucionarias y, en muchos casos, tanto en ellas como después, a la utilización del terror.

En los albores de este nuevo milenio tecnológico, democrático y neoliberal, en el que las novísimas tablas de la ley son unos derechos humanos que, como dice Delmas «podrán ser una ambición moral, pero no una política exterior», las cosas han cambiado relativamente. Hay algo en la interdependencia que vivimos que inspira salvajadas como los actos del 11-S. Las diferencias generan envidia y odio contra el progreso, porque existe una brecha social creciente que desordena el mundo que no es sólo entre

---

(23) «Cuando se adjetivan estos riesgos como «emergentes» no quiere significar que sean absolutamente nuevos» (...) «Lo que sucede es que en el nuevo escenario mundial han adquirido inéditas dimensiones de peligrosidad, inmediatez y globalidad (...) y también porque, en la continua mutabilidad que caracteriza el entorno actual, estos riesgos pueden evolucionar hacia otras formas incluso más peligrosas...»; NIETO RODRÍGUEZ, M.: «El nuevo concepto de seguridad: amenazas y riesgos emergentes», en La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes, *Monografías del CESEDEN* número 45, Ministerio de Defensa. Madrid, 2001.

(24) Según los técnicos norteamericanos, estos serían: deficiencias democráticas y económicas; escasez de recursos; proliferación tecnológica incontrolada y dificultades para la gobernabilidad.

ricos y pobres sino entre quienes tratan de mantener el poder que proporciona el desarrollo como propiedad inalienable, y quienes de sus situaciones marginales tratan de obtener algún tipo de poder. Como dice Bonnet (25):

«En la Historia, la rebelión nace de un sentimiento de frustración: la injusticia y el lujo ostentado de manera ultrajante llaman siempre a la violencia a los pueblos abrumados bajo el peso de la servidumbre y la miseria» y siempre hay quienes «perciben las aspiraciones profundas del pueblo y explotan, a la primera ocasión, su tendencia latente a rebelarse contra el orden establecido.»

El terrorismo —no sólo como amenaza cierta, sino como arma de poderes marginales y de esa sinrazón política que hemos indicado—, de acuerdo con sus fines, nos perturba y nos indigna. Es desde todo punto despreciable, pero es el futuro. Y como no hay forma de «controlar a todos», mientras esos sentimientos persistan en alguna parte del mundo siempre existirán vulnerabilidades de las que alguien se podrá aprovechar. La superioridad militar de Occidente parecía garantizar aquello de que «estamos en un mundo más seguro, aunque también más inestable». Lo que pasa es que la inestabilidad se la atribuíamos a la periferia; es decir, a aquellos parajes tan ocupados en su propia supervivencia que los arquitectos de esta *pax cuasi-romana* de la que suponíamos gozar, podían permitirse el lujo de desatender porque su anarquía se antojaba inofensiva para el reducto occidental y porque su bullicio llegaba apenas como un rumor apagado que se disipaba al entrar en contacto con los oropeles y la música celestial de la opulencia consumista.

Pero en la periferia, lo que estaba sucediendo era que los «promotores de disturbios» (26), habían encontrado las vulnerabilidades occidentales y se preparaban para explotarlas para dejar claro que para ellos nuestra civilización es reprochable, los símbolos de nuestra civilización impúdicos y nuestras políticas egocéntricas y miopes.

Además del terrible significado de los ataques del 11-S por sí mismos, por la mortandad, el quebranto político y la incertidumbre económica ocasionadas, contenían sin duda un mensaje que no habíamos acertado a descifrar hasta que Bin Laden no lo hizo explícitamente: el mundo no volverá

---

(25) BONNET, G.: *Las guerras insurreccionales y revolucionarias*, p. 300, editorial Cid. Madrid, 1967.

(26) DELMAS, P.: *obra citada*.

a vivir en paz hasta que no la encuentren sus correligionarios a quienes considera oprimidos por la política occidental. Por eso, la respuesta de Occidente formaba parte de ese mensaje y en él podría encontrarse la clave del futuro

Desde hace tiempo hemos defendido que el concepto de seguridad tiene connotaciones que rebasan el ámbito de las relaciones internacionales o de la estrategia, comprendiendo también aspectos de tipo social y económico (que se llamó «concepto ampliado de seguridad», al que se incorpora todo aquello que afecta a los intereses vitales). Puede afirmarse que «prosperidad es sinónimo de seguridad, mientras que lo contrario, la penuria y la necesidad, la pobreza en suma, lo son de inseguridad por cuanto, quienes la sufren, ofrecen una cierta facilidad para ceder a tentaciones extremistas y radicales, o a fundamentalismos de inspiración religiosa, como vías de fácil solución a sus problemas cotidianos, en ocasiones relacionados con la más elemental subsistencia. Las dictaduras, las democracias débiles, los desequilibrios sociales o los gastos militares desproporcionados, como escenarios característicos de la aparición de este tipo de problemas, suelen ser causas de inestabilidad porque abonan el terreno para la aparición de focos de renovación o de cambio que, tal vez acertados en el fondo, aunque quizás confundidos en el modo, acaban por entrar en colisión con los soportes del poder vigente, generando violencia e inseguridad» (27). La inestabilidad es clave en la comprensión del futuro:

«La guerra ya no nace de la potencia de los Estados, sino de su fragilidad. La primera cuestión de seguridad hoy en día no son las ambiciones de poder; es la avería de los Estados», dice Delmas (28). Y sigue: «La extensión del derecho —y la integración de las economías—no va a engendrar espontáneamente la seguridad colectiva» (...) «No existe prosperidad sin orden, (y) hoy menos que nunca. Para los países desarrollados, por supuesto, para quienes la mundialización de sus economías torna intolerable que sea amenazada la libertad de comercio» (...) «Pero tampoco hay prosperidad sin orden para los países en vías de desarrollo, cuyo crecimiento está cada vez más ligado a la integración económica. Y ésta depende del orden.» (29).

---

(27) DURÁN, M. M.: «Percepción de la seguridad en la Comunidad Iberoamericana de Defensa», en Comunidad iberoamericana de Defensa, *Monografía del CESEDEN*, número 32. Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa. Madrid, 1999.

(28) DELMAS, P.: *obra citada*, p. 145.

(29) DELMAS, P.: *obra citada*, p. 188.

Para nuestros fines la cuestión sería si Europa está ante una verdadera situación de orden. No nos limitemos al ente Unión Europea; pensemos en los países que la envuelven y en su heterogénea conflictividad, así como en la de otros continentes que le afectan por razones de influencia, aseguramiento de recursos o solidaridad aliada. La respuesta entonces es bastante más sombría.

Se refiere también Delmas a:

«...países (muchos en los que hay conflictos casi desconocidos) de reputación oscura» y a otros que «acumulan en silencio los factores que llevarán a sus poblaciones a enfrentamientos imperdonables. Las guerras inventarán razones legítimas, pero se afirman sencillamente en la imposibilidad de estar juntos. La Historia o la Geografía suelen otorgar a esos enfrentamientos una coloración étnica o religiosa que se presenta como causa, aunque sólo sea una circunstancia» (30).

La conclusión más inquietante es que esto genera una búsqueda de equilibrio con poderes militares efectivos a través de la violencia que asegura el futuro de tanta conflictividad. A los europeos nos preocupaban los conflictos en los Balcanes y Oriente Medio y el Magreb —fundamentalmente a los países europeos asomados al Mediterráneo por el problema de la inmigración—, que tienen esta condición. Tras el 11-S, Europa debe plantearse también las causas de inestabilidad que pueden hacer de la guerra asimétrica su forma de acción habitual.

En resumen, existen riesgos asimétricos, como forma de acción de los actores protagonistas de los riesgos emergentes, y una conflictividad derivada de la inestabilidad que la anomia y la difusión de poder producen, detrás de todo lo cual se encuentran razones profundas que son las que no podemos perder de vista.

En el mundo desarrollado, dominado por el individualismo y el consumismo, la moral se ha reducido al «cálculo de lo que conduce al éxito, de aquello que promete las mejores oportunidades de supervivencia y satisfacción personal (31). El consumismo está íntimamente relacionado con el

---

(30) DELMAS, P.: *obra citada*, p. 191.

(31) «¿Quién no reconocería, por ejemplo, en la publicidad esas imágenes que con extraordinaria habilidad están pensadas para tentar irresistiblemente al hombre a apropiarse de algo y a buscar la satisfacción del momento?», preguntó el cardenal alemán Joseph Ratzinger, en su misiva leída en el encuentro por la «Amistad entre los Pueblos», en Rimini (Italia), en agosto del 2002.

espacio económico, que no tiene fronteras ni instituciones políticas o jurídicas que le puedan imponer algún tipo de regulación eficaz, y en el que se mueven gigantescos intereses particulares, fuente principal y habitual de conflictos. Se trata de un producto del capitalismo y del libre mercado, y de la falta absoluta de voluntad restrictiva (32), prácticamente irreversible por cuanto esta situación es, al mismo tiempo, motor de progreso y de crecimiento mundial, sin que pueda discernirse si el entramado económico mundial supone una mayor seguridad o un cauce favorable para el nacimiento y la proliferación de crisis, como consecuencia de las luchas entre los distintos grupos multinacionales de poder económico y la perceptible creciente vehemencia de otros actores.

En términos de amenaza, ¿tiene todo esto algún significado para Europa? Existen causas de inseguridad mundial, y consecuentemente europea, íntimamente relacionadas con la necesidad de combatir la pobreza, fortalecer los fundamentos éticos y convertir la riqueza en verdadero motor desarrollo, de modo que sobre ellos pueda levantarse la arquitectura precisa para afrontar los riesgos que corre la sociedad. Mientras estos problemas no sean superados, o como mínimo, puestos los fundamentos para ello, será muy difícil cambiar la percepción de inseguridad con la que convivimos.

Pero, como quiera que no va a cambiar la situación milagrosamente, como la hipótesis «meta-utópica» de un mundo feliz no va a tomar cuerpo repentinamente, las naciones deberán prepararse para afrontar toda la inseguridad que estos factores generan.

## Las amenazas del cambio de siglo

Cuando Alvin Toffler dijo hacia el año 1990 que:

«Los nuevos conocimientos han acabado con el mundo que conocíamos y han sacudido los cimientos del poder» (33).

Se había dado cuenta de que algo estaba cambiando profundamente. Pero el cambio no era sólo consecuencia de la evolución de los conoci-

---

(32) «La total abolición del control de los movimientos de capitales, la liberalización de los servicios financieros transfronterizos y la eliminación de las restricciones que limitan el acceso de las instituciones e inversores extranjeros al mercado», en el *Boletín del Fondo Monetario Internacional*, citado por PASSET, R.: en *Elogio de la globalización*, p. 17, Salvat Editores S. A. España, 2002.

(33) TOFFLER, A.: *El cambio de poder*, EDN. Buenos Aires, 1999.

mientos. En «la era de las crisis regionales», como denominaron algunos analistas al periodo siguiente a la bipolaridad, los riesgos se hicieron divergentes y difíciles prever, debido a que nuevos actores iban a asumir el protagonismo como posible y directa amenaza contra la paz y la seguridad —de lo que 11-S es un terrible ejemplo—, aunque el concepto formal de Estado-nación como principal causa de conflictos hubiera descendido de algún modo. Desde entonces hasta ahora se han afirmado situaciones o circunstancias que entrañan el riesgo de devenir en conflictos para los Estados o las organizaciones regionales. Por tanto, entendemos las amenazas como la materialización real o potencial de peligros derivados de las situaciones o circunstancias de riesgo que veremos.

Sabemos que algunos de los nuevos actores internacionales; grupos de ideología extremista; organizaciones relacionadas con el tráfico de drogas; o movimientos políticos no democráticos, etcétera, pueden recurrir a la utilización de las acciones asimétricas para contrarrestar su «debilidad convencional» frente al poder y al orden y la ley que este impone.

Los flujos de refugiados hacia países europeos que pueden producirse como consecuencia de la inestabilidad generada en el origen por disparidades económicas, culturales o políticas; por conflictos entre facciones sociales, religiosas o étnicas; ambiciones regionales; disputas territoriales; divisiones religiosas o étnicas —nos referimos a divisiones territoriales con estas causas, que no son lo mismo que los conflictos entre grupos formados por distintas etnias o religiones—; o por problemas a causa de los recursos, desigual reparto de la riqueza o presiones demográficas.

La desestabilización de áreas a causa de divergencias políticas sobre asuntos medioambientales también puede afectar a la seguridad europea, como por ejemplo el manejo erróneo de armas o fuentes de energía nuclear, la distribución crítica del agua en ciertas zonas o la sobre-explotación de limitadas reservas de combustible (34). Refiriéndose a los riesgos

---

(34) «El desafío (en la guerra entre Mauritania y Senegal, que no tiene nada de étnica sino de supervivencia) es comer y beber y por tanto acceder al agua», DELMAS, P.: p. 193. Los enfrentamientos relacionados con la escasez de agua (además del mencionado por el río Senegal) en Bangladesh permiten extraer la siguiente relación: el europeo dispone de 3.000 metro cuadrados por persona para alimentarse mientras el bengalí sólo 130, que serán 50 dentro de dos generaciones, por uso deficiente del agua y el territorio a falta de medios técnicos, lo que produce emigraciones masivas y revueltas causadas por las cosechas. Pero hay muchos ejemplos más en relación con los recursos hídricos, lo que se agravará notoriamente en las ciudades según el Banco Mundial para los países en desarrollo por crecimiento poblacional en ciudades como México (60% del consumo de

que produce la inestabilidad de muchos Estados origen de flujos migratorios —en los que desgraciadamente proliferan gérmenes de delincuencia—, Delmas señala:

«Si bien la combinación de estos desafíos con los desperfectos del Estado es ciertamente beligena, no es la única. La interdependencia creciente de la que se nutre la prosperidad de las naciones industriales conlleva riesgos menos perceptibles pero no menos grandes» (35).

La materialización de este supuesto, así como de hipotéticas —pero no imposibles— «luchas por el control de recursos naturales necesarios para el crecimiento económico» (36), representan causas de inestabilidad que puede afectar peligrosamente a la seguridad regional. Una posible intensificación de la violencia en Oriente Medio quizás pudiera mostrar crudamente la magnitud de esta conjetura.

Y naturalmente, en plena era de las tecnologías, la posibilidad de infiltraciones en las estructuras cibernéticas de las más diversas organizaciones, mediante la introducción de falsas bases de datos, degradación por medio de virus informáticos, con capacidad para interceptar comunicaciones, cancelar órdenes, crear mensajes falsos, etcétera, o incluso acciones de terrorismo cibernético, capaces de crear señales que interfieran cualquier sistema informático deficientemente protegido, cuyos objetivos pueden no ser exclusivamente militares definen otro importante ámbito de riesgo.

La proliferación de armas de destrucción masiva representa un riesgo que ya no sólo puede originarse en naciones hostiles sino también en actores o grupos de naturaleza diversa. En consecuencia, hemos de ser conscientes de que cualquier resquicio que se deje en las medidas de control, será inmediatamente aprovechado por los traficantes internacionales de armas, que construyen sus fortunas gracias a la intolerancia, la locura o la codicia de dictadores, iluminados o bandoleros, que para imponer su voluntad a los demás no tienen el menor escrúpulo en echar mano de cualquier recurso, por devastador que éste pueda ser. Este asunto, no

---

los barrios pobres es captación ilícita), Lima o las de Argelia, todo lo cual producirá conflictos, así como conflictos de vecindad entre estados separados por cursos de agua, que aumentarán la emigración a países desarrollados.

(35) DELMAS, P.: *obra citada*, p. 195.

(36) GRAY, J.: *obra citada*, p.101.



obstante, está tratado de modo más concreto en otros capítulos de esta misma *Monografía*.

La principal fuente de amenazas proviene del desorden. Los Toffler lo imputan a la coexistencia de las «tres olas» (37). Pero no sólo es por eso. El desorden lo produce la falta de un contrapoder, porque esta circunstancia puede incitar el odio y la rebelión contra quien trate de aprovecharse de su potencia para imponer al resto normas extrañas. Lo produce la imposibilidad de gobernar con los conceptos de Estado y de soberanía tradicionales un sistema internacional regido por un mercado y unos intereses económicos cada vez más autónomos pero vinculados a una tecnología que no llega a todos. El «nuevo orden-desordenado» lo induce la globalización asimétrica —que alguien también ha llamado «insolidaria»— que abona el terreno para el florecimiento de los riesgos emergentes, las acciones asimétricas y la inestabilidad general que se percibe.

### **Conclusión: las amenazas de un futuro dominado por la incertidumbre ante el nuevo orden-desorden mundial**

La Directiva de Defensa Nacional española define el actual escenario estratégico como:

«...caracterizado por la ausencia de amenaza clara y definida a nuestro territorio y por la aparición, sin embargo, de riesgos asimétricos, crisis y conflictos que comprometen la paz, la seguridad y la estabilidad en muchas regiones del mundo que pueden afectar a nuestra propia seguridad...».

A ese escenario nos hemos referido. A las amenazas derivadas de la seguridad fronteriza de Europa, especialmente en relación con la inmigración, sobre todo la proveniente de aquellas zonas donde coinciden las deficiencias políticas, sociales y económicas más graves, agudizadas en

---

(37) En las condiciones actuales, el mundo no ofrece a todos las mismas posibilidades, y esto es algo que al poder actual se le podría estar escapando de sus apreciaciones, cerrado sobre sí mismo, prácticamente desentendido de las circunstancias que existen fuera del ámbito de sus intereses. Estas desigualdades son las que llevan a la transformación más importante prevista por los Toffler y que está determinada por la existencia simultánea de tres civilizaciones diferentes, cada una distinta de la precedente y con grandes posibilidades de fricción entre la civilización de la tercera ola y las dos precedentes. TOFFLER, A. y HEIDI: *Las guerras del futuro*, p. 89, editorial Plaza y Janés, 1994.

algún caso por fundamentalismos o extremismos religiosos, nacionalistas o étnicos, y al uso que las organizaciones criminales pueden hacer del proceso europeo de atenuación de fronteras. A las que tienen su origen en los riesgos emergentes vinculados con la delincuencia y que pueden recurrir a las acciones asimétricas. Y a las que hemos relacionado con la incapacidad de algunos países para organizarse razonablemente y con la falta de voluntad de los países desarrollados para afrontar los problemas que representan las diferencias y que tiene que ver con el gran problema de fondo de la acumulación de agravios percibida por otras culturas respecto a Occidente y que una política equivocada respecto a ellos podría llevar al límite que imaginó Huntington.

También nos hemos referido a la dependencia de los países desarrollados europeos del abastecimiento de recursos, que podría verse entorpecido por esos mismos errores políticos.

Podríamos concluir en que la incertidumbre atroz que se percibe en relación con las amenazas que afectan al mundo, como a Europa, proviene sobre todo de que no se quiera dar preferencia a la búsqueda de soluciones para los dramas de quienes están al otro lado del bienestar. Pero, como ese arreglo meta-utópico no tiene muchos visos de probabilidad y el mundo no va a cambiar de la noche a la mañana, parece más práctico llegar a la conclusión de que en este «nuevo orden-desordenado», estimulado por esta globalización, mezcla irracional de oportunidades y agravios, las amenazas van a consistir en las que se deriven de los riesgos mediante los que los nuevos actores internacionales pueden emplear las acciones asimétricas para crear inestabilidad y generar inseguridad. Pero, no debemos olvidar que la raíz de esta situación está en cuanto hemos dicho. La concesión del premio Nobel de la Paz al ex presidente estadounidense Jimmy Carter no lo fue sólo por su reconocida labor en pro de la paz, sino para respaldar su postura a favor de la resolución de conflictos por medio del diálogo y la cooperación que contrasta con la línea auspiciada en la actualidad:

«En una situación como la presente, marcada por amenazas de uso del poder, Carter defiende el principio de que los conflictos se deben resolver lo más posible con mediación y una cooperación basada en el Derecho Internacional, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo económico», reza la argumentación del Comité noruego.

En consecuencia, dar prioridad al diálogo, impulsar el multilateralismo y apostar por el desarrollo como forma de prevención de conflictos, son

conceptos que bien podrían indicar cuál es el signo del tiempo por venir para lograr un mundo más solidario y sobre todo más seguro. Otras políticas, probablemente, no traerán más orden ni, desde luego, más seguridad por mucho dinero que se derroche en ellas. Es evidente que incrementar la cooperación internacional, las medidas de seguridad, las capacidades de las fuerzas militares o los medios de combate porque las amenazas crecen, constituyen una necesidad de las sociedades para poder afrontarlas. Sin embargo, si no se profundiza en las causas que las intensifican, lo que se obtendrá será un alivio meramente temporal de la sensación de inseguridad: el problema seguirá ahí, sin resolver.

No deja de ser interesante la siguiente reflexión:

«Con toda seguridad es demasiado pedir que los países en desarrollo no sólo paguen sus propias deudas sino también que se hagan cargo del exceso de consumo de los ricos. (...) *Sería de una gran inocencia creer que nuestra prosperidad puede continuar, o que podemos alcanzar algún grado de seguridad global, sin lograr estos objetivos.*» La frase es de Mijail Gorbachov. La cursiva es nuestra.

## **CAPÍTULO TERCERO**

# **REDEFINICIÓN Y RESPUESTA DE LOS EUROPEOS FRENTE A LAS NUEVAS AMENAZAS: PROLIFERACIÓN DE ARMAMENTO DE DESTRUCCIÓN MASIVA**

## REDEFINICIÓN Y RESPUESTA DE LOS EUROPEOS FRENTE A LAS NUEVAS AMENAZAS: PROLIFERACIÓN DE ARMAMENTO DE DESTRUCCIÓN MASIVA

Por VICENTE GARRIDO REBOLLEDO\*

Desde comienzos de la década de los años noventa y, muy especialmente, desde que en 1990 se descubriese el programa nuclear clandestino iraquí, la Unión Europea ha incluido, como una de sus máximas prioridades, la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva Nucleares, Biológicas y Químicas (NBQ).

De una parte, los países miembros de la Unión han venido apoyando el refuerzo de los instrumentos normativos internacionales de control de la proliferación de armamento NBQ con algunos resultados exitosos, a saber: la prórroga indefinida del Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP) en 1995 y adopción, durante su Conferencia de Revisión el mismo año, del Documento «Principios y objetivos de no-proliferación y desarme nuclear» (como marco que definirá la agenda futura de las

---

\* Profesor titular interino de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad «Rey Juan Carlos» de Madrid y director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE). Miembro del European Non-Proliferation Working Group del Peace Research Institute de Francfort (PRIF) y colaborador habitual del CESEDEN desde el año 1991. Autor de más de 100 artículos y editor de siete libros en español e inglés sobre desarme, control de armamentos y (no) proliferación de armas de destrucción masiva. Es doctor en Relaciones Internacionales.

negociaciones sobre la materia) (1); el refuerzo del sistema de salvaguardias nucleares del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), (a través del programa «93+2»); adopción del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT) —aún no en vigor (2)—, de la Convención de Armas Químicas (CAQ) y la definición de Posiciones Comunes del Consejo en apoyo de la adopción de un protocolo de verificación de la Convención de Armas Biológicas (CAB) (3).

De otra parte, la Unión Europea ha realizado asimismo un esfuerzo importante a la hora de establecer un control comunitario del comercio exterior de material de defensa y de productos y tecnologías de doble uso. Ello se consigue a través de la armonización de las legislaciones nacionales de sus Estados miembros al respecto y mediante la adopción de un reglamento específico por el que se establece un régimen comunitario de control de exportaciones de productos y tecnologías de doble uso, basado en la definición de una lista común europea de doble uso, una lista de exclusión de productos especialmente sensibles, que se mantendrán bajo el control del comercio intracomunitario durante un periodo transitorio, una lista de destinos con especiales facilidades y, por último, otra de criterios comunes de autorización para la exportación a terceros Estados (4).

---

(1) Véase la Posición Común del Consejo, de 13 de abril de 2000, sobre la Conferencia de Revisión de las Partes en el TNP, en *DOCE* número 97, de 19 de abril de 2000.

(2) Decisión del Consejo 2001/286/PESC, de 9 de abril de 2001, por la que se aplica la Posición Común 1999/533/PESC sobre la contribución de la Unión Europea al fomento de la pronta entrada en vigor del CTBT, en *DOCE* número 99 de 10 de abril de 2001.

(3) Sobre el papel de la Unión Europea en materia de desarme, control de armamentos y no-proliferación, véase, GARRIDO REBOLLEDO, V. (ed.): «The Future of the WMD Non-Proliferation Regimes. Tasks ahead for EU Spanish Presidency», en *UNISCI Papers* números 24-25, Madrid, 2002. Para una mayor información acerca de los tratados y convenios mencionados véase, GARRIDO REBOLLEDO, V.: «Armamento nuclear, químico y biológico», en *Retos a la seguridad en el cambio de siglo (armas, migraciones y comunicaciones)*, en *Monografías del CESEDEN* número 40, pp. 43-75. Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa. Madrid, 2000.

(4) El primer Reglamento (CE) al respecto es el 3.381/94, en *DOCE* número L 367, de 31 de diciembre de 1994. Dicho Reglamento ha sido modificado en varias ocasiones. Para un análisis detallado acerca de esta cuestión véase, GARRIDO REBOLLEDO, V.: «Viabilidad de una política común de control de exportaciones de armamento. El comercio exterior de material de defensa y de productos y tecnologías de doble uso en la Unión Europea» en *Retos a la consolidación de la Unión Europea*, *Monografías del CESEDEN* número 54, pp. 117-141. Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa. Madrid, 2002.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) no han hecho más que confirmar la percepción de los europeos sobre el hecho que la proliferación de armas de destrucción masiva y, la eventualidad de su utilización por parte de actores, que ya no son necesariamente estatales, como grupos terroristas, constituye una de las más graves amenazas a la seguridad internacional. La constatación de la vulnerabilidad de los Estados ante esos posibles ataques terroristas ha dado lugar a un sentimiento de solidaridad de los europeos con Estados Unidos, traducido, entre otras cosas, en la puesta en marcha de un conjunto de iniciativas que refuerzan el compromiso de la lucha contra el terrorismo internacional en general y contra la proliferación de armas de destrucción masiva en particular. Como señalaba el embajador de España en la Conferencia de Desarme, en representación de la Unión Europea y de los países asociados:

«Los acontecimientos del 11-S han impreso un sentimiento, si cabe aun mayor, de urgencia a los esfuerzos comunes exigibles a todos los Estados para combatir la amenaza que representa para la seguridad y estabilidad internacionales el acceso de los grupos terroristas a las armas de destrucción masiva» (5).

No obstante, la aproximación y las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea al problema de la proliferación de las armas de destrucción masiva, aunque en esencia tienen el mismo objetivo, no son coincidentes, como más adelante se verá. Ello se ha puesto especialmente de manifiesto con motivo de la aprobación de una nueva resolución en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la 1.441, de 8 de noviembre de 2002, que posibilita la vuelta de los inspectores de la Unmovic a Irak. Mientras que Estados Unidos (junto al Reino Unido) pretendía que se le concediese una autorización genérica para poder, de forma automática, intervenir militarmente en Irak si el régimen de Bagdad incumplía dicha resolución, Francia (junto a Rusia, China y México) se opuso reiteradamente a tal pretensión, subrayando la necesidad de tener que contar con una autorización expresa por parte del Consejo (a la luz de los hallazgos de los inspectores de la Unmovic y de la información facilitada por las autoridades iraquíes) para intervenir militarmente en el país.

---

(5) *Statement by H. E. Carlos Miranda, Ambassador of Spain to the Conference on Disarmament on behalf of the European Union at the First Session of the Preparatory Committee of the 2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, p. 1. Nueva York, 8 de abril de 2002.

Por ello, antes de abordar la cuestión que da título a este capítulo (la redefinición y respuesta de los europeos frente a la amenaza NBO), se hace necesario encuadrar la cuestión de la proliferación de las armas de destrucción masiva en el contexto general de la amenaza, antes y después del 11-S, pasando después a hacer unas consideraciones sobre el por qué constituye la no-proliferación de ese tipo de armamentos una prioridad de política y seguridad internacionales, sin olvidar, como ya se ha adelantado, que el enfoque de la Unión Europea y de Estados Unidos a la hora de abordar el problema difiere en cuanto a las medidas a adoptar.

### **La amenaza terrorista, armas de destrucción masiva y la nueva «doctrina Bush»**

Hasta hace poco más de una década, la mayor de las amenazas a la seguridad internacional estaba representada por la posibilidad de que las dos grandes, pero no únicas, potencias nucleares (Estados Unidos y Rusia) pudieran lanzar un ataque nuclear mutuo de consecuencias inciertas. Durante la guerra fría Estados Unidos había confiado exclusivamente en la disuasión como instrumento principal para hacer frente a la amenaza nuclear que representaba la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (y la amenaza potencial de China). Además, la escasa importancia que otorgada Washington a la amenaza de los misiles balísticos lanzados contra su territorio venía corroborada por el hecho que Estados Unidos nunca llegase a poseer capacidad propia de defensa antimisiles (aunque hubo intentos significativos a través de la puesta en marcha de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE). La única excepción, en los últimos 50 años la constituye el establecimiento, a principios de la década de los años setenta, de una base de defensa antimisiles, estratégicamente insignificante, en Dakota del Norte que, irónicamente, fue cerrada al año siguiente de entrar en funcionamiento, paradójicamente, por el actual secretario de Defensa estadounidense y uno de los principales defensores del Sistema de Defensa Antimisiles (NMD), Donald Rumsfeld.

En la actualidad esa situación ha cambiado sustancialmente. Tanto Washington como Moscú comparten un enemigo común: la posesión de armas de destrucción masiva (y la eventualidad de su posible utilización, bien de forma aislada, o en combinación con sofisticados sistemas de lanzamiento, como misiles balísticos) por parte de los llamados Estados «delincuentes» o «parias», pero, sobre todo, de grupos terroristas. La disuasión nuclear ha pasado a un segundo plano y ello, pese a que los



nuevos enemigos de Estados Unidos sean mucho más débiles y volátiles de lo que lo fueron China y la URSS durante el periodo de la guerra fría. Según George W. Bush, el hecho tiene una fácil explicación: la disuasión no funciona ni frente a las amenazas emergentes, ni frente a los Estados que potencialmente podrían amenazar la seguridad de Estados Unidos y por ello, Norteamérica debe estar preparada para poder hacer frente por sí misma a las nuevas amenazas.

Ese fue el mensaje principal de George W. Bush en el discurso pronunciado en la Universidad de Defensa Nacional, el 1 de mayo de 2001, confirmando la intención de la Casa Blanca de desplegar un sistema de defensa antimisiles con la finalidad de proteger el territorio de Estados Unidos (y el de sus aliados) de los ataques de países enemigos. La amenaza, en ese momento, estaba basada en dos premisas: la primera, que el ataque, a medio o largo plazo, provendría de Estados claramente identificados y enemigos de Washington, como Corea del Norte, Irán, Irak o Libia (todos ellos agrupados bajo llamado «eje del mal»); la segunda que, antes o después, el ataque se produciría con misiles balísticos, con una alta probabilidad de que éstos portasen carga nuclear, química o biológica, lo que justificaba la puesta en marcha del NMD (6).

Tras los atentados del 11-S dicha percepción de la amenaza se ha visto reforzada y ello, pese a que en los ataques contra las torres gemelas no se utilizasen armas de destrucción masiva, ni misiles balísticos (7). Existe una cierta paranoia colectiva en la sociedad norteamericana acerca de que existirán nuevos ataques contra Estados Unidos por parte de grupos terroristas transnacionales (apoyados y financiados por Estados delincuentes), pero, a diferencia del 11-S, se emplearán armas de destrucción

---

(6) Aunque las siglas NMD (*National Missile Defense*) siguen siendo ampliamente utilizadas, Bush empleó en el citado discurso la expresión *Missile Defense System* (desaparece por lo tanto del acrónimo la palabra *National*), con la intención de lograr una aceptación más universal a lo que, de hecho, constituye una iniciativa unilateral. Con la misma finalidad, desde mayo de 2002, en algunos círculos vinculados a la Casa Blanca y al Pentágono se ha empezado a utilizar la expresión AMD (*Allied Missile Defense*). Para los antecedentes del NMD y un mayor desarrollo de esta cuestión véase el capítulo cuarto de Belén Lara, en esta *Monografía*.

(7) Hay que tener en cuenta que un *Boeing 767*, como el lanzado contra las torres gemelas el 11-S, pesa con máxima carga 187 toneladas; en sus tanques caben 72,5 toneladas de combustible y su velocidad mínima de sustentación para mantenerse en el aire es de 400 kilómetros/hora. Es decir, lanzado a gran velocidad contra un objetivo estático tiene una capacidad de destrucción similar a la de un misil de crucero con carga convencional.

masiva (8). Además, conviene tener en cuenta que, tras los atentados, el OIEA, con sede en Viena, advirtió de la existencia de tres amenazas principales de terrorismo nuclear: un ataque directo destinado a causar la emisión incontrolada de radiactividad en el entorno cercano; el robo de materiales fisionables con el propósito de fabricar una bomba y, la detonación por parte de grupos terroristas de una bomba nuclear previamente en su poder.

Pero, por otra parte, ha sido precisamente la eventualidad de un posible ataque terrorista con armas de destrucción masiva (no sólo nucleares, sino también químicas y biológicas) la que ha servido a la Casa Blanca y al Pentágono para justificar la necesidad de desplegar un escudo antimisiles y ello, no sólo para garantizar la seguridad de Estados Unidos, sino también la de los países aliados. Dicha visión es, sin embargo, sumamente simplista ya que, sin pretender con ello restar importancia al problema que representa la proliferación de armamentos de destrucción masiva, parte de la premisa que todo Estado en posesión de misiles balísticos, tarde o temprano, tendrá capacidad para dotar éstos con una carga de destrucción masiva, especialmente nuclear (9).

Es cierto que la mayoría de los países en posesión de misiles balísticos han mostrado su interés por desarrollar simultáneamente un programa nuclear propio. Pero la realidad es bien distinta: a la mayoría les han faltado los recursos necesarios para ello, o bien, no han podido burlar los controles internacionales a la exportación de productos y tecnologías de doble uso. Ese sería el caso de Arabia Saudí, que tras adquirir en el año 1988 de China misiles DF-3, recibió presiones de Estados Unidos para suscribir el TNP. En el lado opuesto se sitúa Egipto, con un programa de misiles balísticos no nuclear y ello, pese a las inversiones realizadas para construir misiles *Scuds* y el desarrollo del *Condor-2*.

Además, contar con un programa nuclear rudimentario no garantiza en absoluto tener la capacidad necesaria para fabricar misiles balísticos con carga nuclear debido sobre todo a la complejidad que supone la necesidad de adaptación de una carga atómica al misil (que oscila entre 500 y 1.000 kilogramos). Tampoco resulta sencillo transformar un misil balístico convencional para que pueda portar una carga química o biológica. Se nece-

---

(8) FILL, G.: «The Next Threat: Weapons of Mass Disruption», en *Newsweek*, 24 de diciembre de 2001. «A new era, a new threat», en *Financial Times*, 23 de mayo de 2002.

(9) Vide por ejemplo, SHUEY, R.: *Nuclear, Biological, and Chemical Weapons and Missiles: The Current Situation and Trends CRS Report for Congress*, 10 de agosto de 2001.

sitan vehículos especiales de reentrada del misil en la atmósfera, capaces de garantizar que la carga no se disperse antes de alcanzar el objetivo o que ésta se pueda deteriorar de tal forma que sea ineficaz. Tanto los agentes químicos como los biológicos son muy sensibles a las altas temperaturas que se alcanzan dentro de un misil de largo alcance (el agente químico VX, por ejemplo, se deteriora a tan sólo 298 °C). Y, además, en el supuesto de que el agente químico o biológico llegase a alcanzar finalmente su objetivo, la carga debería liberarse a una altura adecuada con el objetivo de proteger el gas del viento y garantizar su no dispersión.

Finalmente, los misiles balísticos no se están fácilmente al alcance de los grupos terroristas, entre otras cosas, porque la transferencia de los componentes y tecnología necesaria para su fabricación o adquisición es objeto de un estricto control, por ejemplo, en el ámbito del Régimen de Control de Tecnología de Misiles (RCTM), del que son miembros en la actualidad 34 Estados. El RCTM consiste en una política de exportación común de carácter voluntario, llamada *Directrices*, aplicada a una lista común (anexo) de productos sometidos a control, incluyendo los equipos y la tecnología necesaria para el desarrollo, la producción y utilización de aquellos misiles con capacidad superior a 300 kilómetros y vehículos aéreos no tripulados susceptibles de portar una carga de destrucción masiva.

En consecuencia, se podría decir que el NMD no representa una respuesta global adecuada al problema de la no-proliferación y/o utilización de armamento de destrucción masiva por parte de terceros Estado o grupos terroristas, al no poder garantizar de forma plena la seguridad del territorio de Estados Unidos (ni la de los aliados) más allá de la eventualidad de un hipotético ataque con misiles balísticos que es, precisamente, la hipótesis menos probable de todas. Si tenemos en cuenta, además, que tras el 11-S los controles a la exportación entre Estados de este tipo de misiles y tecnologías relacionadas se han endurecido mucho más, las consecuencias que tendría para un país su transferencia a organizaciones terroristas y por último, las dificultades ya comentadas para adaptar la carga de destrucción masiva al misil, el escenario de un hipotético ataque con misiles balísticos con carga NBQ por parte de grupos terroristas contra el territorio de Estados Unidos o el de aliados resulta poco verosímil y ello, pese a las afirmaciones contrarias a este respecto de la Casa Blanca (10).

---

(10) Para un análisis detallado al respecto véase GARRIDO REBOLLEDO, V.: «La amenaza global: armas de destrucción masiva y misiles» en *Perspectivas Exteriores 2002*. «Los intereses de España en el mundo», pp. 87-99, Política Exterior-Biblioteca Nueva, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Madrid, 2002,

En este contexto, la nueva doctrina estratégica del presidente George W. Bush ha redefinido tras el 11-S los conceptos interés nacional y amenaza como componentes esenciales de la nueva política exterior y de seguridad norteamericana. Sin embargo, existe un matiz de suma importancia en ese contexto: el concepto «amenaza» es totalmente subjetivo y su interpretación particular da lugar al unilateralismo que viene caracterizando a la política exterior y de seguridad norteamericana a lo largo de los dos últimos años. Tras el 11-S, la Administración norteamericana ha intentado imponer su visión particular de la amenaza (y del mundo) al conjunto de la comunidad internacional, de ahí la frase «nuestra nación, en la lucha contra el terrorismo asumirá la doctrina de con nosotros, o contra nosotros» y que parece estar más dirigida al consumo interno dentro del contexto de guerra al terrorismo en general (11).

### La globalización de la amenaza NBQ

En términos generales, puede afirmarse que las amenazas son las que justifican el nuevo enfoque y respuesta de Estados Unidos a los asuntos de seguridad internacional. En ese sentido, no hay que olvidar que el terrorismo internacional constituye para Washington la principal (si no la única) amenaza internacional tras el 11-S. Además, la «doctrina Bush» ha ido diseñando un concepto de amenaza global e incuestionable que pueda implicar también al máximo a los aliados. El presidente Bush sabe, por ejemplo, que Naciones Unidas puede ser útil para los intereses estratégicos de Estados Unidos tanto como el liderazgo norteamericano puede ser útil a Naciones Unidas.

Hasta el 11-S la posibilidad de que un grupo terrorista pudiese lanzar un ataque NBQ contra Estados Unidos (y desde su propio territorio) sólo había sido considerada como hipótesis ocurrente de las novelas de ciencia-ficción o películas de James Bond y ello, pese a existir dos precedentes significativos: los atentados en el World Trade Center en el año 1993 y el perpetrado en 1995 por la secta japonesa *Verdad Suprema* utilizando gas sarín en el metro de Tokio. Precisamente, el hecho que tres años más tarde el FBI detuviese a dos personas que planificaban un ataque con ántrax en el metro de Nueva York, similar al de la secta japonesa, motivó

---

(11) «Bush Warms Iran not to Hide al Qaeda», en *International Herald Tribune*, p. 1, 11 de enero de 2002. Para un mayor desarrollo de esta cuestión véase el capítulo primero del general Miguel Camping, en esta *Monografía*.

que el entonces presidente estadounidense, Bill Clinton, ordenase al Ejército comenzar a crear un amplio inventario de medicamentos, especialmente de vacunas y antibióticos, para tratar a la población civil ante un eventual ataque terrorista con armas biológicas contra el territorio de Estados Unidos. Su decisión estaba fuertemente influida por la lectura de una novela de ciencia-ficción de Richard Preston, *The cobra event*, cuyo argumento se basaba precisamente en un ataque biológico que sumergía a la ciudad de Nueva York en el terror. La eventualidad de dicho escenario fue utilizada para convencer al Congreso norteamericano de la necesidad de destinar 2.500 millones de dólares anuales adicionales para defender a Estados Unidos del peligro de un potencial ataque por parte de grupos terroristas con armas químicas y/o biológicas (12).

Por lo tanto, a nivel estratégico-doctrinal, el 11-S tendrá, como una de sus consecuencias, la inclusión de la proliferación de las armas de destrucción masiva y de los misiles balísticos dentro de la amenaza global terrorista, como una de sus variables más preocupantes. Ello va a justificar la puesta en marcha de determinadas medidas que, sin embargo, están más relacionadas con la contraproliferación, que con el desarme, el control de armamentos y los regímenes internacionales de no-proliferación (13).

Existe una tendencia a identificar los Estados terroristas con aquellos que poseen o tienen capacidad para fabricar armamentos de destrucción masiva. Para ello, se ponen como ejemplos los casos de Corea del Norte, Irán, Irak, Libia o, más recientemente, Cuba, Siria y Sudán, todos ellos agrupados bajo lo que Estados Unidos denomina «eje del mal» y contra los cuales la nueva doctrina estratégica de Bush propugna que hay que estar preparados para pararlos antes de que éstos sean capaces de amenazar o utilizar armas de destrucción masiva contra Estados Unidos y los países aliados. Dicho argumento justificaría, además, la puesta en marcha de lo que el presidente Bush define como «acciones preventivas» (14),

---

(12) *Bioterrorism. Federal Research and Preparedness Activities*, Report to Congressional Committees, United States General Accounting Office (GAO), septiembre de 2001.

(13) Acerca de estos conceptos véase GARRIDO REBOLLEDO, V.: «La agenda de las negociaciones sobre no-proliferación y desarme», en Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación, en *Monografías del CESEDEN* número 30, pp. 17-49, Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa. Madrid, 1999.

(14) RESSENLAER, L. y PERL, R.: *Terrorism, the future and U.S. Foreign Policy*, Issue Brief for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, 30 de mayo de 2002.

aunque los supuestos para poder invocar estas, según Condoleezza Rice, sean muy limitados.

Dicho enfoque de amenaza global, que no es compartido por todos los aliados, se ha visto beneficiado por la inclusión, en el marco de la resolución 1.373, de 28 de septiembre de 2001, de una referencia específica en su apartado tercero, exhortando a todos los Estados a:

«Encontrar medios para intensificar y agilizar el intercambio de información operacional, especialmente en relación con (entre otros) la amenaza representada por la posesión de armas de destrucción masiva por parte de grupos terroristas.»

Además, en el cuarto apartado de la resolución se señala que el Consejo de Seguridad:

«Observa con preocupación la conexión estrecha que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales NBQ y otros materiales potencialmente letales, y a ese respecto pone de relieve la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas en los planos nacional, subregional, regional e internacional, para reforzar la respuesta internacional a este reto y amenaza graves a la seguridad internacional.»

Conviene recordar que Estados Unidos considera que la resolución 1.373 establece *per se* un cuerpo de obligaciones vinculantes oponibles a todos los miembros de Naciones Unidas (15), y ello, pese a que la doctrina internacional haya entendido que la capacidad del Consejo de Seguridad para adoptar normas por medio de resoluciones que creen normas de Derecho Internacional de alcance general, sólo se produce por aquiescencia de los Estados miembros de la Organización en ciertos casos y nunca con carácter general (16). Además, a la hora de señalar cuáles han sido las medidas específicas adoptadas por Estados Unidos con relación al cuarto apartado de la citada resolución, Washington se refiere a las activida-

---

(15) *Report to the Counterterrorism Committee pursuant to paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 of 28 September 2001 Implementation of 1373*, p. 1.

(16) Ese sería el caso, por ejemplo de las resoluciones 827 (1993) y 955 (1994), por las que se establecen el Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia y del Tribunal Penal para Ruanda, respectivamente.

des multilaterales de los regímenes de no-proliferación de armas NBO obviando su actitud unilateral con respecto a dichos regímenes, materializada, por citar algunos ejemplos, en el veto (que va más allá que la mera oposición) a la adopción de un protocolo de verificación de la CAB; el derecho que se reserva, bajo la CAQ de 1993, a rechazar las inspecciones establecidas en virtud de dicha Convención; la negativa a ratificar el CTBT o, finalmente, la denuncia unilateral del Tratado ABM de 1972, al que considera una reliquia del pasado y un obstáculo innecesario para el despliegue del sistema de defensa antimisiles (17).

### **Las divisiones entre Estados Unidos y la Unión Europea acerca de la naturaleza de la amenaza**

Existen básicamente dos asuntos en la política de seguridad y defensa de Estados Unidos que preocupan de forma especial a la Unión Europea. De una parte, el incremento del presupuesto de defensa norteamericano, que inevitablemente acentúa la llamada «brecha tecnológica» entre ambos. De otra, el unilateralismo norteamericano (denunciado por algunos miembros de la Unión), que ha alcanzado su cota máxima con la Administración Bush, especialmente, en materia de desarme y control de armamentos, creando serias fisuras entre norteamericanos y europeos acerca de cómo tratar el problema de la proliferación de armamentos de destrucción masiva a nivel global (18).

Los Estados miembros de la Unión Europea no cuestionan la existencia de las amenazas identificadas por Washington, sino su magnitud y materialización temporal. A este respecto, Hubert Védrine señalaba en febrero de 2002:

«En la actualidad, estamos amenazados por un enfoque simplista que reduce los problemas en el mundo a la lucha contra el terrorismo, algo que no constituye una buena reflexión... Estados Unidos está actuando de forma unilateral, sin consultar a los otros, y toman-

---

(17) Para un análisis sobre la política de Estados Unidos con relación a dichos tratados, véase GARRIDO REBOLLEDO, V.: «Estados Unidos y el desarme nuclear», en *Política Exterior* número 74, pp. 21-30, marzo-abril de 2000.

(18) Véase el artículo de KENNEDY, P.: «Cómo ven los otros a Estados Unidos y... ¿tiene ello importancia?», publicado originalmente en *Los Angeles Times* y reproducido en *El País*, pp.13-147 de marzo de 2002.

do decisiones basadas en su propio punto de vista acerca del mundo y de sus propios intereses» (19).

Esta opinión es compartida por muchos de los miembros de la Unión que, sin confesarlo abiertamente, consideran que Estados Unidos ve, tras el 11-S, enemigos por doquier y, de paso, con ello justifica no sólo su unilateralismo en materia de tratados internacionales, sino su enfoque a la hora de tratar de imponer al resto de la comunidad internacional lo que de hecho constituye, como señalaba el antiguo ministro de Asuntos Exteriores francés, su propia visión del mundo (20).

Hay divisiones patentes, por ejemplo acerca de la naturaleza de la amenaza iraquí y el deseo de Estados Unidos en buscar una solución militar al problema mediante el establecimiento de una coalición internacional contra el terror que permita legitimar una intervención en el país (21). Los europeos (con la única excepción del Reino Unido, partidaria, incluso, de utilizar armas nucleares contra Irak bajo determinadas circunstancias) (22), en cambio, se muestran más a favor de una solución política negociada y consideran que una intervención militar sólo contribuiría a crear más inestabilidad en la zona (23). Los dos meses de debates en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para adoptar, finalmente, la resolución 1.441 de 8 de noviembre de 2002 por la que se establecen las bases para la vuelta de los inspectores internacionales de la Unmovic y el OIEA a Irak, reflejan claramente que los aliados no están tan unidos como pudiera parecer cuando se trata de decidir el papel que estos otorgan a la diplomacia y, en definitiva, al Derecho Internacional. Francia ha sido el país que, una vez más, ha levantado la voz para señalar que:

«Los europeos deberán canalizar la energía norteamericana en mecanismos legítimos multilaterales para contener el unilateralismo

---

(19) «France Upbraids US as Simplistic», en *International Herald Tribune*, p. 1, 7 de febrero de 2002.

(20) Acerca de esta cuestión véase LINLEY-FRENCH, J.: «Terms of engagement. The paradox of American power and the transatlantic dilemma post-11 September», en *Chaillot Papers* número 52, EU Institute for Security Studies. París, mayo de 2002.

(21) LEE, R. y PERL, R.: *Terrorism, The Future, and U.S. Foreign Policy...*, obra citada.

(22) Sobre la posición del Reino Unido al respecto véase, PULLINGER, S.: «Military Action Against Iraq: The Nuclear Option», Centre for Defence Studies, en *ISIS Policy Paper* número 83, Londres, abril de 2002.

(23) «America's Mission», *Newsweek*, pp. 8-15, en *Special Issues 2003*, diciembre 2002-febrero 2003.



y militarismo de Estados Unidos pero, no como bloque antagónico, sino como simple interlocutor» (24).

Con respecto al resto de los Estados que conforman el «eje del mal», la situación es similar. Muchos miembros de la Unión Europea consideran, hasta cierto punto, que se ha sobredimensionado intencionadamente la amenaza con vistas a justificar la necesidad de una respuesta común aliada (que implique a los europeos frente a una amenaza incuestionable) vía, entre otras cosas, despliegue del «escudo antimisiles» (25). Conviene recordar que la Administración Clinton hizo depender la decisión de despliegue (que no de desarrollo) de un sistema de defensa antimisiles de cuatro criterios: el coste total del sistema, su viabilidad tecnológica, las consecuencias que dicho despliegue pudiera tener para la política internacional de control de armamentos y, finalmente, la madurez de la amenaza con Misiles Balísticos Intercontinentales (ICBM) por parte de los llamados «Estados delincuentes» contra el territorio de Estados Unidos y el de sus aliados.

Por su parte, George W. Bush consideró que los criterios establecidos por su antecesor no debían en ningún caso determinar la operatividad del sistema. De hecho, su coste final, cifrado por la Oficina Presupuestaria del Congreso estadounidense en más de 100.000 millones de dólares, sobrepasaba con creces las estimaciones iniciales de la Casa Blanca sin que, además, quede garantizada plenamente la invulnerabilidad del territorio de Estados Unidos frente a un posible ataque con misiles balísticos. La viabilidad tecnológica del sistema, también resulta dudosa, ya que, de las cinco pruebas de interceptación llevadas a cabo hasta la fecha, sólo han tenido éxito la primera (de 2 de octubre de 1999) y la última (de 5 de diciembre de 2001) y ambas fueron realizadas bajo unas condiciones climáticas y atmosféricas ideales, contra un objetivo totalmente conocido en su configuración y trayectoria y, previamente modificado para adaptarlo al ensayo.

El antiguo director del Programa de ensayos del Pentágono, Stephen Coyle, señaló ante el Congreso estadounidense en julio del año 2001 que el programa de interceptación de defensa antimisiles no estaría listo hasta por lo menos el año 2011, es decir, el mismo año en el que, la CIA o el

---

(24) VÉDRINE, H.: «The Europe of the Future», *ibidem*, p. 34.

(25) Acerca de este debate vide, GARRIDO REBOLLEDO, V.: «La guerra de las galaxias (II): ¿La amenaza fantasma?», en *El País*, p. 6, 22 de mayo de 2000 y «Estados Unidos y Europa: ¿Unidos para siempre?», en *ABC*, p. 718, de marzo de 2001.

Pentágono han estimado que la amenaza con misiles balísticos contra el territorio de Estados Unidos podría comenzar a materializarse. Thomas Friedman, columnista del *New York Times*, ha sintetizado muy bien la política de la administración republicana con respecto a la defensa antimisiles:

«Desarrollar armas que aun no funcionan contra un enemigo que todavía no existe.»

En este sentido, el factor amenaza se ha convertido en determinante para la estrategia estadounidense, ya que, sin amenaza, no existe justificación para el despliegue del sistema. El problema es que, la mayoría de los europeos, no están realmente convencidos de que Corea del Norte o Irán puedan lanzar un ataque con misiles balísticos dotados de una carga NBQ contra Estados Unidos o sus países aliados ya que las consecuencias internacionales para esos Estados serían indescriptibles. Además, la mayoría de los Estados apuestan por una solución diplomática al problema de la proliferación de armamentos de destrucción masiva, aplicando los tratados internacionales y medidas específicas que integran el régimen de no-proliferación, incluido sus mecanismos de verificación (26).

Mientras que Estados Unidos afirma, tras el 11-S, que la amenaza es más real que nunca, la mayoría de los países europeos considera que existen otras motivaciones, de política interna y oportunidad comercial para la puesta en marcha del NMD. Por ejemplo, cuando en 1998 la Comisión Rumsfeld, encargada de examinar las amenazas a la seguridad de Estados Unidos, estimó en cinco años el tiempo que transcurriría para que países como Corea del Norte, Irak o Irán pudiesen lanzar un ataque con armas de destrucción masiva contra su territorio, se ocultó a la opinión pública que dicha previsión se realizó teniendo en cuenta exclusivamente las declaraciones al comité de los ingenieros de las principales industrias de defensa norteamericanas que, además, en esos momentos tenían contratos con el Estado (por ejemplo, Lockheed Martin o Boeing). Tras las declaraciones de éstos en el Comité Rumsfeld el entonces secretario de Defensa norteamericano señaló:

«La amenaza está presente en estos momentos y si no lo está, lo estará mañana» (27).

---

(26) Para seguir el debate sobre esta cuestión véase SCHMITT, B. y LINDLEY-FRENCH, J. (eds.): «National Missile Defence and the Future of Nuclear Policy», en *Ocasional Paper* número 18, Institute for Security Studies of WEU. París, septiembre de 2000.

(27) BEHRENS, C. E.: *Nuclear Nonproliferation Issues*, Issue Brief for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, 7 de junio de 2002, p. 13.

A diferencia de Estados Unidos, los europeos, en términos generales, tampoco consideran que existan graves peligros de proliferación por parte de China (28). A Washington la interesa dibujar un escenario en la que China se vea como un país proliferador, ya que con ello podría justificar su *missile-defense-plus* (similar a la IDE de Ronald Reagan del año 1983). La Unión Europea está más preocupada en que China ingrese en el RCTM y que se comprometa activamente en políticas de no-proliferación nuclear en foros internacionales como los Comités Preparatorios y las Conferencias de Revisión del TNP, además de conseguir que pueda presionar a Corea del Norte para que abandone definitivamente su programa nuclear.

Por último, existen también divergencias significativas con respecto a las relaciones entre Rusia y Estados Unidos en materia de control de armamentos y desarme nuclear, de forma muy especial, sobre la retirada unilateral estadounidense del Tratado ABM, (efectiva desde el 13 de junio de 2002) (28). En el Comunicado final que la Unión Europea emitió con motivo de la celebración del Comité Preparatorio del TNP del año 2002, se hacía un último llamamiento a Estados Unidos para que reconsiderase su posición con respecto al CTBT, la retirada del Tratado ABM y para que las reducciones nucleares estratégicas acordadas bilateralmente con Rusia se materializasen en:

«Un instrumento jurídicamente vinculante, con disposiciones que asegurasen la irreversibilidad, verificación y transparencia del proceso» (29).

### **Medidas adoptadas por la Unión Europea en respuesta a la amenaza NBQ tras el 11-S**

Tras la condena inicial de la Unión Europea a los ataques del 11-S, expresada por medio de una declaración común a las tres Instituciones de 21 de septiembre de 2001, el Consejo Europeo extraordinario reunido en Bruselas adoptó unas conclusiones y un plan de acción con el fin de dar

---

(28) WOLF, A. F.: *Nuclear Arms Control: The U.S.-Russian Agenda*, Issue Brief for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, 13 de junio de 2002.

(29) *Statement by H. E. Mr Carlos Miranda, Ambassador of Spain to the Conference on Disarmament to the United Nations, on behalf of the European Union, at the first Session of the Preparatory Committee of the 2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (Cluster 1)*, Nueva York, 12 de abril de 2002.

el impulso necesario a las acciones de la Unión en la lucha contra el terrorismo (30). En el programa de medidas e iniciativas contempladas en el plan de acción de 15 de noviembre de 2001 se incluía específicamente la posible adaptación de la política de la Unión Europea en materia de no-proliferación y desarme (Documento 13.880/01).

Los No-Proliferación (Grupos CONOP), Desarme Global y Control de Armamentos (CODUN) y Exportaciones de Armas Convencionales (COARM) examinaron las repercusiones del terrorismo en la política de la Unión Europea en materia de no-proliferación, desarme y control de armamentos, aprobando la propuesta de la Presidencia relativa a un proyecto de conclusiones del Consejo, de conformidad con el plan de acción. Las conclusiones fueron adoptadas el 29 de noviembre de 2001 (Documento 14.732/01) y completadas el 10 de diciembre de 2001 con la adopción de una serie de conclusiones complementarias (Documento 14.723/01) en las que el Consejo, tomó nota de que proseguían los trabajos para adoptar una lista de medidas específicas en cuatro ámbitos: instrumentos multilaterales, control de exportaciones, cooperación internacional y diálogo político.

Por otra parte, el 27 de diciembre de 2001 se adoptaron dos Posiciones Comunes del Consejo: la 2001/930/ Política Exterior de Seguridad Común (PESC) (DOCE de 28 de diciembre de 2001), relativa a la lucha contra el terrorismo y la 2001/931/PESC (DOCE de 28 de diciembre de 2001) sobre aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, tipificando como acto terrorista:

«La fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas» (artículo 3.iii.ª).

El 28 de octubre de 2002 se aprobó la última posición común del Consejo por la que se actualiza la Posición Común 2001/931/PESC (31) en lo referente a la lista de personas, grupos y entidades a los que afectará la nueva normativa, así como los criterios para su inclusión en dichas listas.

---

(30) Conclusiones y plan de acción del Consejo Europeo Extraordinario de 21 de septiembre de 2001. Véase también la declaración de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea y del presidente de la Comisión. Consecuencias de los atentados del 11-S y lucha contra el terrorismo. Documento SN 4.296/2/01 Revisión 2. Bruselas, 19 de octubre de 2001.

(31) DOCE de 30 de octubre de 2002.

Por lo que respecta a las medidas concretas en relación con las consecuencias de la amenaza terrorista sobre la política de la Unión en materia de no-proliferación, el desarme y el control de armamentos, tras su examen por los Grupos CONOP, CODUN y COARM durante las Presidencias belga y española, se acordó un proyecto de texto que apoyaba plenamente la resolución 1.373, a la vez que definía los ámbitos concretos de acción de la Unión: revisión y fortalecimiento de los instrumentos multilaterales pertinentes en materia de no-proliferación, desarme y control de las exportaciones; plena aplicación del control de las exportaciones; cooperación internacional en el ámbito de la protección y asistencia contra el uso o la amenaza de uso de armas biológicas y químicas; y fortalecimiento del diálogo político con terceros países en materia de no-proliferación, desarme y control de armamentos. La lista de medidas, contenidas en el anexo de las conclusiones, fue adoptada el 21 de marzo de 2002 (Documento 7.331/02). Dichas medidas son la base de los trabajos de los Estados miembros de la Unión en su lucha contra el terrorismo internacional en general y la proliferación de armas de destrucción masiva, en particular. La relación completa de medidas, divididas en los cuatro capítulos ya mencionados, es la siguiente:

#### *Capítulo primero. Instrumentos multilaterales*

1. Apoyo de todas las actividades relacionadas con la universalización de los instrumentos multilaterales existentes (entre otros, las CAQ y sobre CAB, el Protocolo de Ginebra, el TNP, el Tratado de Prohibición de Ensayos Nucleares, la Convención sobre Prohibiciones de Ciertas Armas Convencionales y la Convención de Ottawa). La Unión Europea como tal y sus Estados miembros en particular se comprometen a:
  - Promover, a nivel político, la adhesión universal a los instrumentos relacionados con las armas de destrucción masiva.
  - Ejercer presión para que se retiren todas las reservas pertinentes con respecto del Protocolo de Ginebra.
  - Actuación a nivel político con el fin de lograr una amplia adhesión y la aplicación efectiva de los demás instrumentos pertinentes en el ámbito de las armas convencionales.
2. Trabajos para la aplicación efectiva de los instrumentos internacionales y de los compromisos políticos a nivel mundial. La Unión Europea como tal y sus Estados miembros promoverán:
  - El cumplimiento de las obligaciones y compromisos contraídos con arreglo a instrumentos internacionales convenidos por los Estados-

Parte, incluida, cuando así lo dispongan los instrumentos internacionales, la destrucción de armas prohibidas, la prevención de desvíos de armas y su utilización ilegal, así como la prevención del desvío de sus tecnologías.

- La promulgación y estricta aplicación a nivel nacional de las necesarias normas de desarrollo de los instrumentos internacionales.
  - La plena aplicación del TNP y de los documentos finales de las Conferencias de Revisión de 1995 y 2000.
  - La promulgación de las disposiciones de la Convención sobre Protección Física de los Materiales Nucleares; y animarán a los Estados correspondientes a tomar en consideración las recomendaciones pertinentes de la OIEA y a solicitar, cuando proceda, una misión del Servicio de Asesoramiento sobre Protección Física Internacional.
  - El cumplimiento, a su debido tiempo y de forma coherente, de todas las obligaciones de información impuestas por los instrumentos internacionales o por los informes finales de las conferencias de revisión (las declaraciones relativas a la CAQ, las medidas destinadas a fomentar la confianza en el marco de la CAB, los informes sobre el Protocolo modificado segundo del Convenio sobre Ciertas Armas Convencionales, los informes con arreglo al artículo 7 de la Convención de Ottawa) y el establecimiento de las condiciones necesarias para procesar la información resultante (por ejemplo, traducir y procesar la información relativa a las medidas destinadas a fomentar la confianza en el marco de la CAB e introducir dicha información en bases de datos utilizables).
  - La aplicación de las medidas destinadas a fomentar la confianza como, por ejemplo, la presentación de informes nacionales en el Registro de Naciones Unidas sobre armas convencionales y la ampliación de dicho registro.
  - La aplicación del programa de acción de Naciones Unidas de lucha contra el comercio ilícito de armas ligeras y de pequeño calibre, así como del documento de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) sobre tales armas.
3. Apoyar los trabajos de las organizaciones internacionales la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ), la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBTO) y el OIEA, en particular:
- Examinar los recursos financieros necesarios para dotar a dichas organizaciones internacionales de la financiación suficiente que les

permita llevar a cabo sus actividades de supervisión, incluidas las actividades emprendidas a la vista de las nuevas amenazas después del 11-S, y garantizar que la financiación se utilice de la forma más eficaz posible.

- Respaldo y ampliar las capacidades de la OPAQ para llevar a cabo inspecciones efectivas, en particular, las inspecciones cuestionadas y las investigaciones sobre presunta utilización.
  - Llevar a cabo ejercicios de formación más realistas y frecuentes, en particular por lo que se refiere a las inspecciones prácticas, constituye un mecanismo ideal para mantener y mejorar dichas capacidades; apoyar las actividades normativas del OIEA y reforzar su acción de apoyo a los Estados miembros por lo que se refiere a: la protección física del material y de las instalaciones nucleares; la gestión segura de las fuentes de radiactividad, incluida la aplicación del código de conducta sobre protección y seguridad de las fuentes de radiactividad; el comercio ilícito de material nuclear y radiactivo.
4. Reforzar, si fuera necesario, los instrumentos multilaterales, en particular:
- Trabajar activamente para colmar las lagunas existentes en el ordenamiento actual de instrumentos multilaterales en el ámbito del desarme, el control de armamentos y la no-proliferación.
  - Revisar y, si fuera necesario, reforzar las medidas de aplicación a nivel nacional de los instrumentos multilaterales en el ámbito del desarme, el control de armamentos y la no-proliferación.
  - Proseguir los esfuerzos para promover la generalización del proyecto de código de conducta internacional contra la proliferación de misiles balísticos con vistas a su adopción antes de finales de 2002.
  - Proseguir los esfuerzos para promover el reforzamiento del sistema de salvaguardias del OIEA, mediante la firma y ratificación de los protocolos adicionales.
  - Acelerar los procedimientos necesarios por parte de los Estados miembros de la Unión Europea para que los protocolos adicionales del OIEA entren en vigor en la Unión Europea.
  - Llevar a cabo un esfuerzo especial para salir del punto muerto en que se encuentra la Conferencia sobre Desarme y promover el inicio de las negociaciones de un tratado para la prohibición de material fisible.

- Elaborar, prioritariamente, un instrumento internacional sobre marcaje y seguimiento de las armas ligeras y de pequeño calibre (entre otras, propuesta franco-suiza) y un instrumento internacional sobre intermediarios.
- Trabajar para que sea un éxito la celebración de la V Conferencia de Revisión de la CAB, nuevamente convocada y prevista para noviembre de 2002.
- Trabajar para que concluyan rápidamente y con éxito las negociaciones que se están celebrando en Viena con el fin de ampliar el alcance y la aplicación de la Convención sobre Protección Física de los Materiales Nucleares.
- Reforzar la Convención sobre Prohibiciones de Ciertas Armas Convencionales mediante la promoción de medidas destinadas a supervisar el cumplimiento de la Convención y de sus Protocolos, y mediante la creación de instrumentos jurídicos vinculantes, en particular en materia de residuos explosivos de guerra.

Con el fin de lograr los objetivos que figuran en este capítulo, la Unión Europea y sus Estados miembros intercambiarán información sobre los resultados de sus gestiones con vistas a establecer una base de datos por países.

### *Capítulo segundo. Control de las exportaciones*

La Unión Europea como tal y sus Estados miembros:

1. Examinarán las formas adecuadas de mejorar los mecanismos existentes de control de las exportaciones: Grupo de Suministradores Nucleares, Comité Zanger, Régimen de Control de Tecnología de Misiles, Grupo Australia y Arreglo de Wassenaar, como contribución a la lucha contra el terrorismo, con el fin de impedir que los terroristas puedan desviar cualquier tipo de armas, productos o tecnologías de doble uso.
2. Establecerán o seguirán desarrollando los mecanismos de coordinación de la Unión Europea con el fin de mejorar las prácticas de intercambio de información con arreglo a los diferentes regímenes y acuerdos de control de las exportaciones, con objeto de disponer de información fiable y actualizada sobre los riesgos de proliferación que impliquen a agentes no estatales y a los Estados que los apoyan.
3. Promoverán, en el marco de dichos regímenes y acuerdos, el consenso común y la adhesión estricta a sus líneas directrices, principios y prácticas.



4. Promoverán la inclusión de la prevención del terrorismo como uno de los objetivos de todos los regímenes y acuerdos existentes de control de las exportaciones.
5. Promoverán, cuando resulte viable, en el contexto de actividades reforzadas al margen de los regímenes y acuerdos de control de las exportaciones, la adhesión a criterios efectivos de control de las exportaciones por parte de los países que no son partes en dichos regímenes y acuerdos.
6. Examinarán, en estrecha cooperación con la Comisión, las medidas para mejorar la aplicación del sistema común de control establecido sobre la base del Reglamento número 1.334/2000 del Consejo sobre productos y tecnología de doble uso, y considerarán si pueden adoptarse todavía nuevas medidas reglamentarias para mejorar la eficacia del sistema de control por lo que respecta a la no-proliferación, mediante las siguientes medidas, entre otras: mayor frecuencia en la periodicidad de los intercambios de información entre Estados miembros (por ejemplo, en el grupo de coordinación); examinar la aplicación por parte de los Estados miembros de los controles sobre transbordos y tránsitos y el control *a posteriori* de las declaraciones, con arreglo a las disposiciones del código aduanero comunitario.
7. Invitarán a las instituciones pertinentes de la Unión Europea a que consideren la posibilidad de revisar el sistema de notificación de la denegación para garantizar que funciona con eficacia tres años después de haber sido creado.

### *Capítulo tercero. Cooperación internacional*

La Unión Europea como tal y sus Estados miembros se comprometen a este respecto a:

1. Mejorar la preparación de la ayuda internacional en relación con las CAQ y sobre CAB para proteger a los Estados contra la utilización o la amenaza de armas químicas o bacteriológicas, de acuerdo con las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo de Gante.
2. Facilitar ayuda internacional, de la forma adecuada, a través de la OPAQ, con arreglo al artículo X de la CAQ.
3. Proseguir sus esfuerzos para mantener y mejorar, cuando proceda, un alto nivel de protección física del material y de las instalaciones nucleares, y para aplicar las disposiciones pertinentes de la Convención sobre Protección Física de los Materiales Nucleares Relativas a la Cooperación Internacional en Caso de Uso Incorrecto o Robo de Material nuclear.

4. Aplicar plenamente las disposiciones de la Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica Respecto de las Fuentes y el Material Radiactivo.
5. Dentro de las posibilidades de la Unión Europea y sobre la base de las iniciativas existentes en la Federación de Rusia y en otros países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), apoyar y mejorar los programas de cooperación en materia de desarme y no proliferación con el fin de: ayudar a la eliminación de armas de destrucción masiva y de sus vectores; ayudar a la desactivación del material en circulación relacionado con dichas armas, incluido el material radiactivo; reducir los riesgos de proliferación, entre otras cosas mediante programas coordinados del Centro Internacional de Ciencia y Tecnología de Moscú/ Centro de Ciencia y Tecnología de Ucrania; mejorar el desarrollo legislativo necesario y su aplicación (entre otras cosas, en materia de control de las exportaciones).
6. Examinar las posibilidades de establecer programas de ayuda centrados en los controles de las exportaciones para los Estados de Asia Central.
7. Intensificar la cooperación en el ámbito de la destrucción de armas ligeras y de pequeño calibre y otros excedentes de armamento convencional, y para facilitar el seguimiento de las líneas de abastecimiento de dichas armas.

#### *Capítulo cuarto. Diálogo político*

La Unión Europea como tal y sus Estados miembros:

1. Intensificarán el diálogo político sobre desarme, control de armamentos y no-proliferación, en particular, con los países de Asia y de Oriente Próximo.
2. Invitarán a los países que comparten su punto de vista fuera de la Unión Europea a sumarse a sus esfuerzos para promover la adopción a nivel mundial de instrumentos multilaterales.
3. Intensificarán y ampliarán la cooperación con los países candidatos respecto del control de las exportaciones, con el fin de mejorar su capacidad para cumplir los requisitos de control común de las exportaciones, y apoyarán concretamente de tal modo su adhesión a todos los regímenes de control de las exportaciones. En el contexto del diálogo político con terceros países, plantearán más frecuentemente cuestiones relacionadas con el control de las exportaciones.
4. Fomentarán la aplicación de las disposiciones pertinentes de las resoluciones y decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

5. Promoverán la aplicación estricta de las medidas de embargo de armas de Naciones Unidas, la Unión Europea y la OSCE.

Como resultado de la puesta en marcha del programa de medidas mencionado se han realizado algunos desarrollos normativos importantes, como la adopción del Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento número 1.334/2000 que establece un régimen comunitario de control de las exportaciones de productos y tecnologías de doble uso (Documento 8.238/02 de 6 de mayo de 2002) y que está basado en el sometimiento a un sistema de autorización previa de las transferencias intracomunitarias de productos de doble uso sujetos especialmente a control en el marco del Grupo de Suministradores Nucleares y del Arreglo Wassenaar, constituyendo ello una excepción al principio de libre circulación de productos en el territorio de la Unión. Por otra parte, se establece que los productos de doble uso (incluido el soporte lógico —*software*— y la tecnología), deberán someterse a un control eficaz cuando sean exportados desde el territorio de la Comunidad (32).

Pero sin duda alguna, uno de los mayores avances lo representa la adopción, el 24 de septiembre de 2002, de las Conclusiones del Consejo sobre el Código Internacional de Conducta contra la Proliferación de los Misiles Balísticos, tras año y medio de negociaciones (Documento 12.220/02) y que completa una acción común PESC previa relativa al apoyo financiero al proceso de negociación internacional para la adopción de dicho Código de Conducta Internacional (Documento 8.892/02 de 21 de mayo de 2002). El Código tiene por objeto establecer un conjunto de principios, compromisos políticamente vinculantes, medidas de confianza e incentivos contra la proliferación de misiles balísticos, yendo más allá, en cuanto a sus compromisos, que el Régimen de Control de Tecnología de Misiles.

El 17 de julio de 2002 se adoptó la última actualización (hasta la fecha) del plan de trabajo referente al plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra el terrorismo (Documento 10.773/02). El plan de acción, dividido en 64 objetivos, contempla un conjunto de medidas e iniciativas aplicadas tras los acontecimientos del 11-S, entre ellas, ampliar y

---

(32) Para un estudio detallado al respecto véase GARRIDO REBOLLEDO, V.: «Viabilidad de una política común de control de exportaciones de armamento. El comercio exterior de material de defensa y de productos y tecnologías de doble uso en la Unión Europea», en Retos a la consolidación de la Unión Europea, *Monografías del CESEDEN* número 54, pp. 117-141, Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa. Madrid, 2002.

hacer más eficaz la coalición antiterrorista mediante la inclusión del tema del terrorismo en todas las reuniones de diálogo político (visitas de la *troika* o del alto representante para la PESC, utilización de foros multilaterales, visitas ministeriales concertadas...).

En materia de no-proliferación y desarme el objetivo 12 establece la adaptación de las políticas de la Unión Europea al respecto. Los avances logrados hasta la fecha en el terreno político han sido: la adopción de las conclusiones de los Consejos de Asuntos Generales de 10 de diciembre de 2001 y 15 de abril de 2002 sobre iniciativas orientadas; el establecimiento durante la presidencia española de la Unión de un régimen de consultas Unión Europea-Estados Unidos sobre la no-proliferación, el desarme y el control de armamentos (Madrid, 20 de febrero de 2002) y la celebración de una reunión *ad hoc* entre expertos de la Unión Europea y Estados Unidos sobre la coordinación de la asistencia europea en materia de controles a la exportación el 7 de junio de 2002 que será seguida de una segunda reunión bilateral (ha propuesto de Washington).

El plan de acción contempla también la intensificación de la cooperación en materia de protección civil y sanidad, especialmente a través de la creación de un mecanismo comunitario de coordinación de las intervenciones. A este respecto, se ha establecido un grupo de expertos NBQ y adoptado un programa encaminado a mejorar, en la Unión Europea, la cooperación en materia de protección de la población frente a amenazas terroristas bacteriológicas, químicas, radiológicas o nucleares (Documento 11.363/02, de 31 de julio de 2002).

En el apartado de salud pública y bioterrorismo se ha creado un Comité de Seguridad Sanitaria con participación de los representantes de los Ministerios de Sanidad de los Quince. Se ha establecido un sistema de alerta temprana y una red de comunicación de brotes de epidemias infecciosas con el objetivo de coordinar los planes de emergencia nacionales de salud pública y poner a disposición de los afectados los tratamientos y antídotos apropiados. Tras las recomendaciones de la Agencia Europea de Evaluación de Medicamentos, la Unión Europea está considerando la conveniencia de crear un almacén comunitario de vacunas, antitoxinas y antiviruses.

Por su parte, la Comisión ha establecido un grupo de expertos de los Estados miembros de la Unión Europea con vistas a identificar los medios para combatir la amenaza química y biológica. El grupo ya ha identificado algunas carencias de la Unión en el ámbito de lucha contra el terrorismo

bioquímico a las que es necesario prestar una mayor atención en materia de investigación, entre ellas, el diagnóstico y reconocimiento de agentes potenciales biológicos y químicos, nuevas vacunas y terapias y gestión de crisis derivadas de dichos ataques. También se han identificado posibles objetivos y escenarios en los que los grupos terroristas podrían estar interesados en lanzar un ataque químico o biológico en los países de la Unión, con vistas a establecer mecanismos efectivos de gestión de crisis, especialmente durante los primeros momentos de pánico (33).

## Conclusiones

Tras el 11-S, la no-proliferación de armas de destrucción masiva se ha convertido en uno de los principales retos a la seguridad internacional en el nuevo siglo. No obstante, cuando nos referimos a los riesgos y las amenazas potenciales a la seguridad habría que diferenciar claramente dos marcos: el primero, el estatal, es decir, la posibilidad de que un Estado puedan lanzar un ataque con armas de destrucción masiva contra uno o varios Estados; el segundo, que esas armas hayan sido previamente adquiridas (o robadas) por grupos terroristas, dispuestos a utilizarlas contra objetivos concretos de otros Estados. Una diferencia sustancial entre ambos supuestos es que, en el primero, entendemos que para que el ataque sea efectivo, las armas NBQ deberían utilizarse en combinación con algún sistema de lanzamiento, especialmente, con misiles balísticos. Sin embargo, y pese a que la nueva doctrina estratégica del presidente Bush gire en torno a dicha eventualidad y justifique el despliegue del NMD como respuesta global a la amenaza que representa la combinación de capacidad misilística con la de fabricación y/o posesión de armamento NBQ en manos de los países del llamado «eje del mal», consideramos que dicho escenario es poco probable que se produzca, debido a las consecuencias que tendría para el Estado que lanzase dicho ataque o, incluso, si éste estuviese sólo involucrado en la transferencia de ese tipo de armamento o tecnología a organizaciones terroristas.

Nos parece por lo tanto más preocupante la posibilidad de que grupos terroristas puedan lanzar un ataque directo contra un Estado, desde den-

---

(33) Para una descripción en detalle de todas las medidas véase *Commission briefing of 9 September 2002*, EU response to 11th September. European Commission Action, en: <http://www.europa.eu.int/comm/110901/index.htm>

tro de su propio territorio. Dicho atentado podría ser de tipo nuclear, mediante la emisión incontrolada de radiactividad en un entorno cercano, por ejemplo, lanzando un ataque convencional contra una instalación nuclear, como una central, o detonando una bomba compuesta por materiales fisionables pobremente enriquecidos (uranio natural reprocesado en centrales o reactores nucleares de submarinos o simplemente, procedente de fuentes radiactivas cotidianas, como la radioterapia).

En el caso de sustancias químicas y/o biológicas, el atentado se produciría mediante la difusión directa en un medio natural (en la atmósfera o el agua) de dichos agentes. Además, conviene recordar que, a diferencia de las armas nucleares, lo importante de las armas químicas y biológicas no es su número, sino su posesión efectiva, ya que su multiplicación en laboratorios es rápida y resulta extremadamente barata.

Esa segunda posibilidad, que iría asociada a un escenario de pánico y desconcierto general, y que requeriría por lo tanto medidas concretas asociadas de tipo sanitario y de protección civil, ha concienciado a los gobiernos y la opinión pública en la Unión Europea acerca de la necesidad de reforzar aun más los controles a la exportación de productos y tecnologías susceptibles de ser utilizados para la fabricación de armamento NBQ. Sin embargo, a la luz de todo lo señalado en este capítulo, no se trata de una nueva prioridad en las políticas de la Unión Europea, ya que los esfuerzos de los países de la Unión por establecer un régimen comunitario de control de exportaciones de productos y tecnologías de doble uso se remontan al año 1994.

Lo que ha cambiado es el enfoque, es decir, la consideración de que existe una estrecha relación entre proliferación de armamentos de destrucción masiva y terrorismo internacional, posibilitando de ese modo una mayor cooperación y coordinación de políticas entre Estados Unidos y la Unión Europea.

Sin embargo, dicho acercamiento ha puesto de manifiesto el hecho que Estados Unidos y la Unión Europea no comparten el mismo punto de vista acerca de cómo responder al problema de la proliferación de armamento NBQ. Mientras la Unión Europea está más interesada en afrontar dicha cuestión a través de los instrumentos y foros multilaterales de desarme y control de armamentos (con un apoyo total a las medidas diplomáticas, preservar los tratados existentes y la negociación de otros nuevos), Estados Unidos se muestra más a favor de las medidas de contraproliferación para responder a la amenaza NBQ. Medidas que, como el NMD, se

basan exclusivamente en la respuesta militar al problema, aun a costa de sacrificar los tratados existentes, como el ABM o el CTBT.

El caso iraquí y los debates en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas han sacado a la luz una vez más dichas diferencias pero, al final, Estados Unidos ha aceptado, gracias a la presión de la mayoría de los aliados europeos, que la diplomacia y el multilateralismo deben preceder a cualquier acción militar unilateral. Los europeos necesitan por lo tanto estar unidos para que su voz pueda ser mínimamente oída desde el otro lado del Atlántico y ello, pese a que con frecuencia se les acuse de ser realistas utópicos.

## **CAPÍTULO CUARTO**

# **REDEFINICIÓN Y RESPUESTA DE LOS EUROPEOS FRENTE A LAS NUEVAS AMENAZAS: PROLIFERACIÓN DE MISILES Y DEFENSAS ANTIMISILES**



## REDEFINICIÓN Y RESPUESTA DE LOS EUROPEOS FRENTE A LAS NUEVAS AMENAZAS: PROLIFERACIÓN DE MISILES Y DEFENSAS ANTIMISILES

POR BELÉN LARA FERNÁNDEZ\*

Tras lo acontecido el 11 de septiembre de 2001 (11-S), los riesgos vuelven a convertirse en amenazas. El fin de la guerra fría había dado paso a una nueva situación donde la gran amenaza soviética había desaparecido. Esta amenaza fue sustituida por riesgos y por una cierta indefinición de las nuevas reglas del juego en el ámbito de la seguridad. Ahora los riesgos han vuelto a convertirse en amenazas, pero, frente a la simetría de las antiguas, nos encontramos con amenazas asimétricas como las que suponen la proliferación y el terrorismo de masas.

En grupos de trabajo de años anteriores ya habíamos abordado objetos de estudio tales como la proliferación de misiles, la contraproliferación, los sistemas defensivos antimisiles estratégicos y tácticos que se están desarrollando en Estados Unidos y las defensas antimisiles de teatro de las que se están dotando algunos países europeos, así como las consecuencias que todo ello tiene para la seguridad europea. Se trata ahora, pues, de exponer en las páginas siguientes los hechos más significativos acontecidos en relación con todos estos asuntos a partir del 11-S; el debate que se ha suscitado en torno a ellos; las diferencias en la forma de abordarlos

---

\* Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es analista de Seguridad y Defensa, y especialista en Defensas Antimisiles.

por parte de Europa y de Estados Unidos; y las respuestas de los europeos ante esta inédita situación y ante las incertidumbres abiertas a partir de esa fecha. Examinaremos en primer lugar la proliferación de los misiles balísticos, para pasar luego a la proliferación de los misiles de crucero, haciendo especial hincapié en la relación que puede existir entre la proliferación de misiles y su posible utilización por los grupos terroristas. Posteriormente pasamos a exponer la evolución de los sistemas defensivos antimisiles, las decisiones más importantes que se han tomado y las pruebas que se han realizado a lo largo del año 2002, así como las consecuencias de la desaparición del Tratado ABM (*Anti-Ballistic Missile*), entre las que preocupa particularmente la puerta que se abre a la militarización del espacio. Finalmente se exponen cuáles han sido las respuestas de los europeos y las conclusiones que se pueden extraer.

### **Proliferación de misiles balísticos**

La proliferación de misiles, ya sean balísticos o de crucero, se considera una amenaza para la seguridad global por crear inestabilidad. La proliferación de los misiles balísticos, además de crear inestabilidad, supone una amenaza porque si bien es cierto que los mecanismos nucleares y los agentes químicos y biológicos pueden resultar letales si son liberados mediante un avión comercial, o utilizando una maleta, o con unos sobres puestos en el correo, pongamos como ejemplo por un grupo terrorista, o igualmente si un Estado los utiliza para bombardear otro Estado enemigo, también es cierto que para que las armas de destrucción masiva, especialmente las nucleares, adquieran una mayor letalidad han de ser portadas en la cabeza o cabezas de un misil balístico.

Los misiles balísticos están particularmente pensados para portar cabezas nucleares, químicas o biológicas porque su valor militar en relación a su coste decae extraordinariamente cuando van armados con cabezas convencionales. Por otro lado estos misiles son los que poseen mayor capacidad para penetrar las defensas porque resulta muy difícil destruirlos una vez lanzados y, por tanto, son los que pueden alcanzar mayores niveles de destrucción al tener más probabilidad de éxito. Asimismo son los sistemas de armas con mayor alcance y su valor resulta especialmente considerable porque poseyéndolos se consigue que varios Estados puedan sentirse amenazados al mismo tiempo.

Además de estas cualidades existen otros motivos para que los misiles balísticos proliferen, entre los que podríamos destacar el prestigio que

confieren a sus poseedores, la diversificación de fuerzas, su valor psicológico como arma terrorífica, la transferencia de tecnologías que conllevan y las oportunidades de exportación que brindan.

Volviendo la mirada hacia atrás encontramos que la proliferación de misiles balísticos a lo largo de todo el mundo se vio grandemente facilitada por las exportaciones del *Scud* que la extinta Unión Soviética realizó en los años setenta y ochenta. Muchos países han conseguido reproducir, modificar, aumentar el alcance, modernizar, perfeccionar, producir y exportar sus propios misiles teniendo como base este modelo soviético. Existe una máxima que afecta a todos los campos de la ciencia según la cual una vez que se ha conseguido algo, después es mucho más fácil para los siguientes lograr una capacidad similar.

Esta máxima es ciertamente aplicable a los misiles y particularmente cuando existe una tecnología similar que lo facilita, como es el caso de los misiles balísticos con las lanzaderas de satélites y de los misiles de crucero con la Aviación civil. El desarrollo de los misiles balísticos requiere pruebas de lanzamiento, de encendido y de vuelo que un programa netamente civil de lanzamiento espacial puede facilitar proveyendo tecnología y conocimiento útil sobre misiles balísticos.

Esta similitud tecnológica unida a las transferencias de tecnologías propiamente de misiles que se producen han acelerado el desarrollo de la proliferación en los últimos tiempos más allá de lo previsto por los Servicios de Inteligencia occidentales y han propiciado que un elevado número de países posean una capacidad misilística muy avanzada. Los desarrollos más significativos en el campo de la proliferación de misiles han tenido lugar en China, Corea del Norte, India, Irán y Pakistán, sin perder de vista a Irak (1), y por este motivo nos centraremos en exponer a continuación la situación en estos países, teniendo como referencia el 11-S, ya que en otro reciente estudio analizábamos cómo han proliferado los misiles balísticos en las distintas zonas geográficas del planeta, los canales de distribución utilizados y el tipo de misiles con que contaban los distintos Estados (2).

---

(1) DUNCAN, L.: «Co-operation boosts missile proliferation», en *Jane's Intelligence Review*, volumen 14, número 1, p. 39. Enero, 2002.

(2) LARA FERNÁNDEZ, B.: «Tráfico de misiles y de sus tecnologías en el marco de un nuevo concepto de seguridad» en Retos a la seguridad en el cambio de siglo, en *Monografías del CESEDEN* número 40, pp. 77-107, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa. Madrid, noviembre 2000.

## China

En términos militares posee una fuerza nuclear estratégica escasa y obsoleta, ya que cuenta con unos 12 Misiles Balísticos Intercontinentales (ICBM) del modelo CSS-3 y unos 20 ICBM del modelo CSS-4 que necesitan una preparación previa varios días antes de poder ser lanzados, durante la cual son fácilmente observables. Por esta razón, China estaba abocada a modernizar e incrementar su número de misiles, pero se vio acuciada cuando el presidente Clinton optó por desarrollar un sistema antimisiles limitado con capacidad para hacer frente a un ataque que se realizase con un número de misiles que oscilase en torno a los 20, es decir, un sistema que parecía diseñado para defenderse contra China. Así pues, el presidente Jiang Zemin decidió aumentar el número de misiles y modernizarlos para poder preservar sus fuerzas de disuasión estratégica frente al despliegue de las defensas antimisiles, y reafirmó su decisión cuando Bush anunció su propósito de desplegar un sistema defensivo global y total, que protegiera todo su territorio y el de sus aliados frente a un ataque con misiles independientemente del número de éstos que fueran lanzados, tan pronto como fuera posible, siendo este el ejemplo paradigmático de que las defensas antimisiles provocan el aumento de la proliferación de los misiles.

Las medidas tomadas por Zemin incluyen construir y desplegar más misiles balísticos (toda una gama con alcance entre los 150 y los 12.000 kilómetros), reemplazar los misiles de combustible líquido por otros de combustible sólido, perfeccionar las ayudas a la penetración de las cabezas y desarrollar un sistema de cabezas múltiples para uno de sus misiles, probablemente para el CSS-4, que quiere reemplazar por otros del mismo modelo pero con mayor alcance y cuyo número probablemente llegará a los 30 en el año 2005 y a alcanzar los 60 misiles en 2010. China también posee unos 350 misiles balísticos de corto alcance que tiene previsto incrementar a un ritmo de 50 por año; y tiene actualmente en desarrollo el DF-31, un misil de alcance intermedio con combustible sólido, en dos modalidades (una para plataformas móviles en tierra y otra para submarinos) que espera comenzar a desplegar en los próximos años. Es significativo que a principios de julio de 2002 realizaran una prueba del misil balístico de alcance intermedio DF-21 a fin de comprobar el funcionamiento de un nuevo tipo de contramedidas pensadas para superar las defensas antimisiles (3).

---

(3) Véase «China hopes to counter US ABM defences», en *Jane's Missiles & Rockets*, volumen 6, número 8, p. 4, agosto 2002 y DAVID C. I.: «CSS-4 may have released decoys», en *Jane's Missiles & Rockets*, volumen 6, número 9, p. 3, septiembre 2002.

Pero es que además de estar embarcada en este programa de modernización, la cuestión es que China, aun después de comprometerse a observar —sin ser parte— el MTCR (*Missile Technology Control Regime*) y sufrir sanciones por parte de Estados Unidos, ha continuado transfiriendo componentes de misiles a Pakistán y ha continuado ayudando a Irán, Libia y Corea del Norte en sus respectivos programas de misiles. En la cumbre que tuvo lugar en Pekín en febrero de 2002, Bush y Zemin no llegaron a acuerdo alguno de compromiso sobre esta cuestión y tampoco sobre el hecho de que Estados Unidos esté dotando a Taiwan de sistemas antimisiles como el *Patriot*, algo que China considera inaceptable porque debilita su seguridad.

### *Corea del Norte*

Desarrolló su programa de misiles balísticos durante los años ochenta y posee cientos de misiles *Scud* y *No-dong*. En el año 1990 probó el *No-dong* y en 1994 sorprendió con el Programa del Taepo-dong 1 y 2. En 1998 realizó una prueba de vuelo sobre Japón del Taepo-dong 1, asegurando que se trataba de la prueba de una lanzadera de satélites. Tras negociaciones diplomáticas y a cambio de ayuda financiera Corea del Norte se comprometió a una moratoria para no realizar más pruebas del Taepo-dong hasta el año 2003. Este país, por tanto, es casi autosuficiente para desarrollar y producir misiles y ha demostrado fehacientemente su voluntad de vender su tecnología y sus misiles a cualquier país que esté dispuesto a comprarlos. Ha exportado componentes de misiles, o tecnología de misiles, o misiles completos a Egipto, Irán, Libia, Pakistán, Siria y Yemen.

### *Irán*

Posee un número indeterminado de misiles *Scud* (se cree que adquirió a Corea del Norte más de 100) y realizó la primera prueba de vuelo del *Shahab 3*, con un alcance de 1.300 kilómetros y basado en el *No-dong* coreano, en el año 1998. Irán podría llegar a desarrollar un ICBM (el *Shahab 4* y *5*) a lo largo de esta década, si continúa recibiendo ayuda de Rusia, China y Corea del Norte, con el cual podría alcanzar territorio europeo o norteamericano. También recientemente ha realizado una prueba del misil balístico de corto alcance denominado *Fatah*. La asistencia que Irán recibe de Rusia es muy importante y a pesar de que el Gobierno ruso ha anulado varios contratos de compañías rusas con Irán y ha sancionado a algunas de estas entidades, este asunto nunca ha quedado completamente resuelto e Irán continúa recibiendo tecnología de misiles y asis-

tencia de científicos rusos que, al menos en apariencia, están vulnerando las leyes rusas y las políticas de control de exportaciones. Desde el punto de vista estadounidense se considera que a pesar del compromiso del Gobierno ruso por terminar con esta asistencia a Irán, los controles se llevan a cabo esporádicamente y sólo están haciendo lo estrictamente necesario para evitar ser sancionados y liberarse de la presión americana, pero sin tomar medidas que podrían erosionar las relaciones de Rusia con Irán. Los rusos aseguran que en Washington están exagerando el problema y que lo que pretenden es interferir en las transacciones económicas normales. En un informe elaborado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) norteamericana en enero de 2002 se recogía que Rusia sigue siendo la fuente más importante para Irán de programas nucleares y de misiles.

### *Irak*

Mantiene un pequeño número de misiles *Scud* y de lanzaderas, aunque su precisa posición en la actualidad resulta difícil de determinar, pues en estos momentos se está llevando a cabo la inspección aprobada por Naciones Unidas. Un informe elaborado por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) (4), sostiene que Irak cuenta con una docena de misiles *Al Husein* con un alcance de 650 kilómetros y capaz por tanto de alcanzar el territorio de países de su entorno como Israel, Arabia Saudí, Turquía, Irán o Kuwait. Este misil puede desplazar 500 kilogramos de peso y puede ser armado con cabezas químicas y biológicas, aunque como todos los misiles con una carga inferior podría alcanzar una mayor distancia. Este informe también asegura que Irak cuenta con un pequeño número de misiles *Al Samoud* cuyo alcance oscila entre los 150 y los 200 kilómetros y, por tanto, incapaz de alcanzar objetivos regionales a menos que fueran lanzados desde las zonas de exclusión aérea impuestas por Naciones Unidas, que tampoco le permite poseer misiles con un alcance que supere los 150 kilómetros. Entre los años 1991 y 1998 Irak destruyó 48 misiles operativos de largo alcance, 14 cabezas con carga convencional y 30 cabezas con carga química (5), pero existen pocas dudas de que conserve almacenados agentes químicos y biológicos en cantidad suficiente para poder utilizarlos en sus misiles *Al Husein*. También existen sospechas de que podría reanudar la producción del *Al Abbas*, que fue probado en 1989 con un alcance de 2.000 kilómetros.

---

(4) IISS, *Strategic Dossier-Iraq's Weapons of Mass Destruction: A Net Assessment*, 9 de septiembre, 2002.

## India y Pakistán

Debido a su eterna rivalidad se han sumergido en una imparable carrera misilística, pero India también se siente amenazada por el programa de modernización de misiles que está realizando China y tiene el objetivo declarado de conseguir la paridad con este país. India recibe ayuda tecnológica de Rusia y ha desarrollado cuatro versiones del misil balístico de corto alcance *Pritvi*: tres utilizan lanzaderas móviles desde tierra y uno se puede lanzar desde el mar. Asimismo está desarrollando cuatro versiones del misil balístico de alcance intermedio *Agni*; uno de ellos, el *Agni III*, con capacidad para alcanzar los 5.000 kilómetros. El 25 de enero del año 2002, en un momento de alta tensión en la zona por el conflicto de Cachemira, realizó una prueba del *Agni I*, que en la actualidad está en fase de producción limitada y cuyo alcance es de 700 kilómetros. En mayo del mismo año y en menos de 24 horas Pakistán realizó dos pruebas de sus misiles. Primero lanzó un *Haft-5* o *Ghauri* con 1.300 kilómetros de alcance y después un *Haft-3*, cuyo alcance es de 600 kilómetros. Dos días después probó un *Haft-2* con capacidad para llegar a 180 kilómetros. Pakistán, con la colaboración de China, también ha desarrollado otros misiles de corto y medio alcance como el *Shaheen 1*, con un alcance de 600 kilómetros, que entró en servicio en 1999; y el *Shaheen 2*, con un alcance 2.500 kilómetros, que todavía no ha sido probado en vuelo. En su particular enfrentamiento, el día 4 de octubre del año 2002, Pakistán realizó una prueba técnica del *Shaheen* a lo que India respondió realizando el lanzamiento de un misil de corto alcance.

## Proliferación de misiles de crucero

Si bien durante la última década los misiles balísticos dominaron la escena de la proliferación, para las misiones de ataque en los conflictos habidos recientemente los instrumentos más utilizados han sido los misiles de crucero. Por ejemplo, Estados Unidos utilizó los misiles de crucero *Tomahawk* en siete contingencias distintas, entre ellas la guerra del Golfo y la campaña de Kosovo. Si el uso de un gran número de misiles de crucero se extiende y domina las operaciones militares, las consecuencias para la seguridad internacional a lo largo del siglo XXI serán notables y es

---

(5) CARBAJOSA, A.: «¿Qué esconde Saddam Husein?», en *El País*, p. 4, 18 de septiembre de 2002.

un hecho que va a resultar favorecido a medida que se vayan desarrollando y desplegando los sistemas defensivos contra los misiles balísticos. Este es otro ejemplo de cómo las defensas antimisiles impulsan la proliferación.

Un misil de crucero puede ser lanzado desde tierra, pero también desde el aire, desde un barco y desde un submarino y, por tanto, su propio alcance hay que ponerlo siempre en relación con el vehículo desde donde se lanza. Comparados con los misiles balísticos, los misiles de crucero son más baratos, tienen mayor precisión y además su desarrollo y prueba son difícilmente detectables. Asimismo, los misiles de crucero representan un particular reto a las defensas por una variedad de razones entre las que destacan que vuelan a muy baja altitud, por lo que son difícilmente detectables por los radares, y que lanzados en gran número pueden fácilmente saturar las capacidades defensivas.

Por otro lado, los misiles de crucero resultan más efectivos en la dispersión de agentes químicos y biológicos porque pueden diseminarlos por una zona mucho más amplia que los balísticos. Además resultan especialmente más adecuados que los misiles balísticos para realizar un ataque biológico porque con las temperaturas que alcanzan los misiles balísticos al volver a entrar en la atmósfera resulta muy complicado que los agentes biológicos se mantengan vivos.

Desarrollar misiles de crucero del tipo LACM (*Land-Attack Cruise Missile*) requiere una gran capacidad técnica debido a la complejidad de sus sistemas de guiado y propulsión, lo cual podría representar una barrera infranqueable a su proliferación, pero estas tecnologías de guiado y propulsión son accesibles en muchos «mercados» del mundo. La propagación comercial de las tecnologías de doble uso combinada con la globalización de la industria aeronáutica facilita el que cualquier país interesado pueda conseguir las tecnologías necesarias para desarrollar un LACM o, más fácil aún, convertir un ASCM (*Anti-Ship Cruise Missile*) en un LACM.

Por otro lado, hasta mediados o finales de los años noventa comprar directamente un sofisticado LACM no era nada fácil porque Estados Unidos y Rusia eran sus principales productores y las perspectivas de que Rusia pudiera vender tales sistemas no se habían explotado. Lo que ha ocurrido en los últimos años es que otros países se han sumado a la lista de productores, entre ellos China, Suráfrica, Israel y algunos países europeos. Efectivamente, en los últimos años fabricantes europeos de LACM lideran esta producción, encabezados por la firma anglo-francesa



MATRA Bae Dynamics, que en la actualidad tiene contratos para fabricar más de 2.000 LACM en sus tres principales variedades, todas las cuales derivan del originario misil de crucero francés denominado *Apache* (6).

Una de estas variedades es el *Storm Shadow*, un muy efectivo LACM con un alcance de alrededor de 300-400 kilómetros. En el año 1998 los Emiratos Árabes Unidos (que no son miembros del MTCR) anunciaron que iban a recibir un derivado de este misil, por lo cual Washington elevó protestas formales e informales a París y a Londres, que no obstante tienen previsto entregárselo en el año 2004. Por su parte, Alemania junto con Suecia fabrican y venden el *Taurus*, con 350 kilómetros de alcance.

Israel está desarrollando el *Popeye*, con un alcance estimado de 300 kilómetros, y Turquía ya ha expresado su interés en adquirirlo como respuesta a los planes de Grecia de hacerse con el *Storm Shadow* franco-británico. Existen rumores no confirmados de que en el año 2000 Israel ha probado un misil de crucero de largo alcance, que habría lanzado desde un submarino situado en el océano Índico.

Mientras tanto, India está desarrollando el PJ-10 que es una versión ligera del SS-NX-26 ruso, y no se tiene conocimiento de que Pakistán esté desarrollando ningún misil de crucero, aunque en sus barcos cuenta con el *Exocet* francés y con el *Harpoon* estadounidense. Irán está construyendo el *Karus* y el *Tondar*, dos LACM de gran alcance que serán lanzados desde torpedos submarinos. También posee los *Styx* adquiridos hace años a Rusia, los *Harpoon* adquiridos a Estados Unidos y el *Gabriel* israelí.

Desde los años sesenta China posee misiles de crucero, principalmente el denominado *Silkworm*, pero también en la última década ha aumentado el número y el alcance de sus programas. En la actualidad, y gracias a la asistencia rusa, puede contar con al menos tres tipos de LACM de largo alcance, el C-801/802; los HN-1, 2 y 3, con alcances entre los 600 y los 3.000 kilómetros, y el SS-N-22.

Los programas de misiles de crucero de Corea del Norte se limitan a la mejora y perfeccionamiento del *Silkworm* chino y a la adquisición directa a China del C-801.

---

(6) GORMLEY, D. M.: «Dealing with the Threat of Cruise Missiles», en *Adelphi Paper* número 339, p. 39. Londres: Brassey's for el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos, 2001.

## Proliferación de misiles y terrorismo

Antes del 11-S ya se había abierto un debate sobre la posible utilización de misiles con cabezas nucleares, químicas o biológicas por parte de grupos terroristas. Como resultado del mismo se había llegado a la conclusión de que no los utilizarían por varios factores entre los que destacaban los siguientes:

- La reacción de la opinión pública: cuando un atentado terrorista excede los límites de una violencia aceptable la organización terrorista pierde apoyo popular y legitimidad.
- Las reacciones gubernamentales: un atentado con medios (misiles y cabezas) de destrucción masiva puede dar lugar a un esfuerzo extraordinario por parte de los Estados para eliminar al grupo terrorista que los utilice, e incluso contra los Estados que lo apoyen.
- La complejidad técnica: es una variable que hace improbable, aunque no imposible, su utilización por organizaciones terroristas. Es un factor superable si los Estados que poseen los medios de destrucción masiva se los facilitan a los terroristas (7).

También se había llegado a la conclusión de que abrir un debate público sobre la posibilidad de que grupos terroristas realizasen un atentado con medios de destrucción masiva incrementaría el riesgo de que tal atentado tuviera lugar, porque al exponer cuán terribles podrían llegar a ser los efectos de éste se incentivaría su realización.

El 11-S se hizo evidente que la capacidad de recurrir a medios de destrucción masiva (los aviones comerciales se utilizaron como misiles de crucero) por una organización terrorista no es exclusiva de los Estados, sino que también los grupos terroristas pueden utilizarlos. Tampoco es que resulte muy tranquilizador saber que la exclusiva del uso de medios de destrucción masiva corresponde a los Estados ya que éstos pueden ser también protagonistas del terror, amenazando con el uso de esos medios o transfiriéndoselos a grupos terroristas.

En cualquier caso, ese día se produjeron unos atentados impensados, no previstos, que materializaron una amenaza poco creíble, aunque no imposible. A partir de esa fecha todo el mundo es consciente de que el terro-

---

(7) FOSELL, J. W.: «The Debate on the Potential for Mass-Casualty Terrorism: The Challenge to US Security», en *Terrorism and Political Violence* volumen 11, número 1, primavera 1999.

rismo de masas puede golpear. Nada importa la falta de apoyo de la opinión pública, o haber dado lugar como reacción a una guerra contra el terrorismo de impredecibles consecuencias, capitaneada por la mayor potencia militar jamás conocida. El nuevo terrorismo que se consolida con los atentados del 11-S es un terrorismo de alcance global y de muy difícil disuasión, al que se ha respondido con un ataque de represalia, tal y como se ha hecho en Afganistán, y al que se pretende responder con un ataque preventivo, tal y como se quiere hacer en Irak.

El Departamento de Estado norteamericano identifica y califica a siete países como patrocinadores del terrorismo internacional: Corea del Norte, Cuba, Irak, Irán, Libia, Siria y Sudán. Cinco de ellos, los que se definieron como *rogue states* cuando se establecieron los objetivos del NMD (*National Missile Defense*) por Clinton, son poseedores de misiles: Corea del Norte, Irak, Irán, Libia y Siria. De éstos, son tres, según lo enunciado por el presidente Bush en su discurso sobre el estado de la Unión de enero de 2002, los que conforman lo que él mismo denominó el «eje del mal»: Corea del Norte, Irán e Irak (8). Estos países son acusados de mantener fuertes vínculos con las organizaciones y grupos terroristas y, por tanto, son sospechosos de poder facilitar que estos grupos terroristas utilicen los misiles, bien en futuros atentados, o bien para extorsionar.

Por otro lado, la experiencia demuestra que no ha habido un solo acto de terrorismo nuclear a pesar de que miles de armas nucleares han sido fabricadas, desplegadas y desmanteladas por todo el planeta. Su complejidad técnica y su tamaño las hace poco adecuadas para la acción terrorista clandestina, aunque no se pueda descartar totalmente que en un futuro las puedan utilizar. No ocurre lo mismo con los agentes químicos y biológicos (alguno ya utilizado) porque requieren menor nivel de desarrollo tecnológico y porque pueden ser producidos con mayor facilidad, ya que las instalaciones necesarias resultan prácticamente indetectables. Además, la mejor forma de dispersar estos agentes son los LACM y éstos por su tamaño, su diseño compacto y su fácil mantenimiento les hace muy adecuados para ser utilizados por grupos terroristas. Por ejemplo, el *Silkworm*

---

(8) Aunque estos tres países comparten algunas características no constituyen un verdadero «eje» según el modelo establecido durante la segunda guerra mundial por Alemania, Italia y Japón. No existe pacto entre ellos y además Irak e Irán son rivales ideológicos y políticos. Véase TAHERI, A.: «États de terreur, États terroristes», en *Politique Internationale*, número 96, pp. 70-80. 2002.

chino (fácilmente adquirible dada su proliferación por muchos países) podría ser lanzado desde cualquier embarcación estándar en la que se hubiera instalado una pequeña lanzadera, situándola justamente en el borde de las aguas territoriales de cualquier país (9).

En general, los misiles de crucero de corto alcance se pueden adquirir fácilmente en el mercado internacional de armas, mientras que el comercio de los de largo alcance y de los balísticos está deslegitimada desde que en 1987 se adoptara el MTCR, si bien es cierto que ninguno de los países proliferadores lo suscribió y sólo China se comprometió a observarlo. Además, los misiles balísticos no son un instrumento adecuado para realizar un atentado terrorista dadas sus características, por lo que resulta poco probable que sean utilizados para tal fin.

La inestabilidad que produce la proliferación de misiles unida a las posibilidades en sí mismas desestabilizadoras del terrorismo hacen necesaria una estrategia antiterrorista global capaz de hacer frente a los grupos terroristas dispuestos a utilizar medios de destrucción masiva. Esta estrategia antiterrorista debería incorporar medidas de prevención, disuasión, represalia y persecución pero tratadas conjuntamente y no de manera aislada.

### **Las defensas antimisiles**

En cualquier caso la proliferación de misiles es un hecho que se venía produciendo y que ha seguido su curso después del 11-S. Ni se ha frenado ni se ha acelerado. El desarrollo de las defensas antimisiles como medida de contraproliferación también ha seguido su curso, aunque a raíz de los atentados terroristas se han producido una serie de novedades. Como la evolución y los objetivos de los programas antimisiles tanto de Estados Unidos como de Europa ya se abordaron en un estudio anterior (10), nos atendremos a exponer a continuación las medidas que se han tomado, qué programas se consideran prioritarios y qué nuevas pruebas se han realizado después del 11-S.

En un primer momento tras los atentados se pensó que lo que el presidente Bush había presentado como su proyecto más emblemático: «des-

---

(9) GORMLEY, D. M.: *obra citada*, p. 74.

(10) LARA FERNÁNDEZ, B.: «¿Es necesaria una defensa antimisiles europea?», en Retos a la consolidación de la Unión Europea, *Monografía del CESEDEN* número 54, pp. 145-172, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa. Madrid, abril 2002.

plegar un escudo antimisiles tan pronto como fuera posible», pasaría a un segundo plano al convertirse en prioritaria la lucha contra el terrorismo. En esos días se pusieron de manifiesto dos posturas totalmente contrapuestas sobre las defensas antimisiles en relación con los atentados terroristas. La de aquellos que mantenían que si el NMD hubiese estado ya totalmente desplegado y en pleno funcionamiento, de nada habría servido para proteger a Estados Unidos frente a esos ataques terroristas, y que de nada habría servido en caso de que los terroristas hubieran optado por detonar una carga nuclear causando un número infinitamente superior de víctimas. En su opinión, se necesitan métodos del siglo XXI para enfrentarse a las amenazas del siglo XXI y el NMD ha sido diseñado para hacer frente al riesgo de que un *rogue state* decida lanzar sus misiles a través del espacio o para actuar en caso de que se produzca un lanzamiento accidental o no autorizado por parte de Rusia o China (11), y no para hacer frente a individuos fanáticos. Entre estos estaba el que fuera asesor del presidente Kennedy, Arthur Schlesinger (12).

Otros, entre los que se encuentran los miembros más destacados de la Administración Bush, valoraban cuán vulnerable ha demostrado ser el mundo civilizado a estos ataques y hacían hincapié en la necesidad de reforzar la seguridad en todos los campos para poder defenderse frente a cualquier tipo de amenaza (incluidos los misiles), eliminando cualquier cortapisa a su planes de autodefensa. En concreto Paul Wolfowitz, número dos del Departamento de Defensa, mantenía la necesidad de las defensas antimisiles porque:

«Estados que acoge, financian y asisten a los terroristas son también en muchos casos los mismos que están tratando de poseer armas de destrucción masiva y misiles balísticos y de crucero» (13).

Para reforzar su argumentación plantean que si Bin Laden se hubiera ocultado en un país que poseyera ICBM con cabezas nucleares, químicas o biológicas, o si Afganistán contara con este tipo de armamento, las opciones militares de represalia hubieran sido otras totalmente distintas por

---

(11) Sobre la definición de los objetivos del NMD por parte de Clinton y de Bush puede verse en LARA FERNÁNDEZ, B.: «¿Resucitar la guerra de las galaxias?», en *Política Exterior* volumen XV, número 81, pp. 80-93, mayo-junio 2001.

(12) SCHLESINGER, A.: «Las secuelas de una atrocidad», en *El País*, 19 de septiembre de 2001.

(13) U.S. Department of Defense: Prepared Statement for the House and Senate Armed Services Committee: «Building a Military for the 21th century», by Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz, 3-4 octubre 2001.

falta de impunidad ante la posibilidad de recibir un ataque con medios de destrucción masiva. En ese supuesto, un sistema defensivo antimisiles efectivo al ciento por ciento hubiera asegurado la impunidad.

Muy pronto el propio presidente Bush se encargaría de dejar muy claro que el programa de defensa antimisiles seguía adelante porque ahora más que nunca necesitaban estar preparados ante otros posibles tipos de ataque terrorista, como uno que pudiera realizarse con misiles contra ellos, y poco después tomó cinco decisiones muy importantes:

1. Redefinir el NMD como un programa defensivo universal que no sólo protegerá todo el territorio de Estados Unidos, sino que también protegerá a sus aliados europeos y asiáticos, y a sus Fuerzas Armadas desplegadas más allá de sus fronteras, pasando a denominarlo GMD (*Global Missile Defense*), o simplemente MD (*Missile Defense*).
2. Convertir la BMDO (*Ballistic Missile Defense Organization*) en la MDA (*Missile Defense Agency*), elevando la categoría de la organización que se transformaba en una agencia federal, pasando a estar al mismo nivel jerárquico que el Buró Federal de Inteligencia (FBI) norteamericano o la CIA. Esta transformación es el símbolo y el reconocimiento de que la defensa antimisiles constituye una prioridad nacional.
3. Ampliar el objetivo contra el que se estaba construyendo el escudo antimisiles. Antes era para defenderse de los *rogue states* y de algún ataque accidental que pudiera producirse desde Rusia o China, y ahora, además, debía de servir para hacer frente a la amenaza terrorista, ya que se podría dar el caso de que hubiera que tomar represalias por una acción terrorista sobre un país poseedor de misiles para lo cual el sistema antimisiles sería fundamental a la hora de afrontar defensivamente los riesgos que pudiera conllevar tal represalia. Además, esos Estados patrocinadores o colaboradores del terrorismo internacional que poseen misiles podrían ponerlos en un momento dado a disposición de los grupos terroristas.
4. Dar prioridad al desarrollo de los programas tecnológicos que puedan ser más necesarios en la guerra contra el terrorismo, cuya segunda fase, tras Afganistán, sería contra Irak. Como ya hemos visto, al contrario que Afganistán, Irak puede poseer misiles balísticos en un número indeterminado, que podría utilizar como ya hizo en el año 1991 contra Israel o incluso contra otros objetivos. Así pues, en el último año se ha realizado un gran esfuerzo para, llegado el caso, poder utilizar dos sistemas antimisiles: el PAC-3 (*Patriot Advanced Capability*) y el *Arrow*.

El PAC-3 es un sistema defensivo táctico que está diseñado para destruir misiles balísticos de corto y medio alcance en su fase de vuelo terminal, así como misiles de crucero y aeronaves. Consiste en un misil interceptor que destruye el misil atacante por impacto directo y que utiliza lanzaderas móviles con capacidad para 16 interceptores cada una. El interceptor es guiado hasta el objetivo por un radar independiente que le envía la señal a través de una estación de control móvil. En operaciones de combate se lanzarán dos interceptores para cada misil atacante.

Aunque ya se habían realizado varias pruebas de desarrollo con un resultado favorable, su producción se había ralentizado debido al alto coste del programa. Empero, en septiembre del año 2001, a raíz de los atentados, se decidió comenzar su producción y a lo largo de 2002 se han realizado varias pruebas de capacidad operativa. La primera de estas pruebas se realizó en febrero y resultó fallida; la segunda tuvo lugar en marzo y mientras que un PAC-3 destruyó su objetivo, otro lanzado después no lo consiguió. La tercera prueba de estas características tuvo lugar en abril y tampoco se consiguieron los objetivos: un PAC-3 no llegó a destruir su objetivo y otro falló en el momento del lanzamiento. En mayo se realizó una nueva prueba con una interceptación y un fallo. En unas maniobras de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) realizadas en julio en Grecia, se probó el sistema de guiado del PAC-3 lanzándolo contra una simulación de un misil de crucero y logró su objetivo de destruirlo. A pesar de todos estos fallos, en su mayor parte motivados por problemas en el desarrollo del *software*, el Pentágono ha declarado que un número limitado de PAC-3, alrededor de 20, están listos para ser utilizados (14).

EL Programa Arrow se inició en 1988 y está financiado conjuntamente por Israel y Estados Unidos. El Arrow es un interceptor que, a diferencia del PAC-3, destruye el misil atacante por fragmentación cuando se encuentra en sus proximidades. También se diferencia en que intercepta a mayor altura. Al estar diseñado para proteger el territorio de Israel los interceptores se han configurado para desplegarlos sobre dos plataformas fijas donde permanecerán siempre listos para ser utilizados: una en los alrededores de Tel Aviv y otra en la base militar de Palmachim. Recientemente los israelíes han mostrado interés en desplegar una tercera batería de misiles *Arrow* para asegurar la protección

---

(14) «US Missile Defense Programs at a Glance», en *Arms Control Today* volumen 32, número 6, p. 33, julio-agosto 2002.

de todo su territorio y cubrir todas las posibles contingencias, para lo que han conseguido de nuevo financiación de Estados Unidos.

Los dirigentes de Turquía e India se han mostrado interesados en adquirir este sistema defensivo pero Estados Unidos, que posee derecho de veto sobre la transferencia de tecnologías, componentes e interceptores Arrow por haber financiado la mayor parte del programa, se ha negado. En el caso de India, que mostró su interés en adquirirlo durante una cumbre ministerial que tuvo lugar en Nueva Delhi en diciembre de 2001, porque supone facilitarle una nueva capacidad militar que podría desestabilizar el equilibrio estratégico con Pakistán a corto plazo. También porque el *Arrow* no deja de ser un misil cuyas características quedan bajo la prohibición del MTCR, (15). En el caso de Turquía nos encontramos con que tras evaluar otros sistemas defensivos, incluido el PAC-3, los responsables turcos consideraron que les interesaba el *Arrow* porque protege áreas más extensas y porque debido a su estado de desarrollo podría ser desplegado mucho antes, pero Estados Unidos no permitió la exportación debido al contencioso que mantiene Turquía con Grecia.

En febrero de 2002 el Gobierno turco anunció que a la luz de las nuevas amenazas que Turquía debería afrontar, en alusión a posibles ataques de Irak como respuesta a una ofensiva estadounidense, daba prioridad a la adquisición del *Arrow*. Para obtenerlo están trabajando conjuntamente con Israel en un nuevo proyecto similar al *Arrow* cuyo nombre y especificidades serán diferentes (16). Como vemos el camino de la proliferación de los misiles antimisiles ya se ha abierto y es un hecho que preocupa mucho a Francia y al Reino Unido porque afecta a sus fuerzas nucleares de disuasión.

El que se haya intensificado y acelerado el desarrollo del PAC-3, como ya se hiciera durante la guerra del Golfo con el PAC-2, no quiere decir que se hayan abandonado otros programas. Se han realizado pruebas del interceptor EKV (*Exoatmospheric Kill Vehicle*) que se está desarrollando para destruir los misiles balísticos intercontinentales durante su fase media de vuelo, cuando se encuentran en la atmósfera. Desde el año 1999 y hasta septiembre de 2001 se habían realizado cuatro prue-

---

(15) «US blocks Arrow sale to India», en *Jane's Missiles & Rockets* volumen 6, número 2, p. 10, marzo 2002.

(16) SARIIBRAHIMOGLU, L.: «Turkey suspends 88 programmes», en *Jane's Defence Weekly* volumen 37, número 8, p. 12, febrero 2002.



bas de interceptación del EKV. Después de los atentados terroristas se han realizado otras tres: una en diciembre de 2001, otra en marzo de 2002 y la última en octubre del mismo año. Las tres han conseguido sus objetivos, siendo esta última la más compleja y la más importante porque el misil atacante portaba tres señuelos en lugar de uno como en las pruebas anteriores.

Asimismo, tras los atentados, se han realizado la dos primeras pruebas (una en enero y otra en junio de 2002) del SBMD (*Sea-Based Midcourse Defense*) que está basado en el misil SM-3 y en el Sistema de combate Aegys y cuyo objetivo originario era destruir los misiles balísticos de corto y medio alcance en la fase media de vuelo, pero que ahora se está potenciando para que pueda interceptar misiles estratégicos en la fase de propulsión y para realizar la función de interceptar los misiles en la fase terminal que antes tenía asignada el NATBMD (*Navy Area Theater Ballistic Missile Defense*), que fue cancelado en diciembre de 2001 para centrar recursos y esfuerzos en el SBMD. Está previsto que se realice una nueva prueba del SBMD a finales del año 2002.

Otros como el SBIRS-low (*Space-Based Infrared System-low*) un Sistema compuesto de uno 30 satélites que irían situados en una órbita baja para realizar misiones de seguimiento y de discriminación de señuelos, y el interceptor THAAD (*Theater High Altitude Area Defense*) están siendo rediseñados, según comunicó el Pentágono en mayo del año 2002, por lo cual los recursos se dirigen a los programas que se consideran prioritarios y más avanzados para poder desplegar un escudo antimisiles —aunque sea bastante rudimentario y poco efectivo— lo antes posible.

5. Pero, sin duda, la decisión más importante y la que más repercusión ha tenido a nivel internacional fue la denuncia, en diciembre de 2001, del Tratado ABM a fin de que, una vez transcurridos los seis meses de antelación que se contemplan en el propio texto del Tratado (17), dejase de estar en vigor y conseguir eliminar cualquier restricción de carácter legal que pudiera afectar al desarrollo tecnológico de las defensas antimisiles. El día 13 de junio de 2002 se formalizaba la desaparición del Tratado ABM porque, en palabras de Bush:

---

(17) El texto íntegro del Tratado puede verse en US Arms Control and Disarmament Agency, «Arms Control and Disarmament Agreements. Texts and histories of the negotiations», pp. 155-182 US Government Printing Office, Washington DC, 1990 ed.

«Los acontecimientos del 11-S habían dejado claro que el mundo para el cual se había diseñado el Tratado ABM ya no existía y que ahora había que luchar contra los terroristas que para destruir nuestra civilización utilizarán las armas de destrucción masiva y los misiles de largo alcance que puedan conseguir en los *rogue states*» (18).

Además, en esta misma intervención, volvía a reiterar una vez más su compromiso de desplegar las defensas antimisiles tan pronto como fuera posible.

Así pues, el tratado ABM que prohibía el desarrollo, las pruebas y el despliegue de defensas antimisiles y de sus componentes en el espacio ya no existe. Se podrán realizar las pruebas que se consideren convenientes y, además, se podrán desplegar y estacionar en el espacio sistemas de armas como los interceptores denominados *brilliant pebbles*, láseres y cualquier otro componente que tecnológicamente se pueda desarrollar. Asimismo se utilizará el espacio como campo de batalla donde se interceptarán los misiles balísticos y los satélites desde los múltiples sistemas de armas desplegados en tierra, en el mar, en el aire y en el propio espacio. Es decir, sin las restricciones del Tratado ABM se abre la puerta a la militarización del espacio porque se potenciarán programas tecnológicos hasta ahora prohibidos. Con esta perspectiva hay que temer que el Tratado del Espacio Exterior de 1967 —que tan sólo permite la utilización del espacio con fines pacíficos y que prohíbe (artículo IV) la instalación y prueba de armas de cualquier tipo— no tardará mucho tiempo en ser cuestionado (19). Por otro lado, la desaparición del Tratado ABM, considerado la piedra angular del proceso de desarme, tiene consecuencias sobre todo el proceso de control de armamentos porque supone un precedente peligroso para la adhesión de otros países a tratados multilaterales sobre armamento.

La importancia que está adquiriendo el espacio para Estados Unidos va en aumento, tanto a nivel económico como a nivel militar y estratégico, y eso que ya en la actualidad Estados Unidos carece de rival en el dominio del espacio, pues según el último informe anual elaborado por el Instituto Internacional para la Paz de Estocolmo (SIPRI) los esta-

---

(18) «Statement by the President on the ABM Treaty», reproducido íntegramente, en *Arms Control Today* volumen 32, número 6, p. 14, julio-agosto 2002.

(19) El texto de este Tratado y un análisis exhaustivo del mismo puede verse en MARCHAN, J.: *Derecho Internacional del Espacio. Teoría y política*, editorial Civitas. Madrid, 1990.

dounidenses disponen de alrededor de 110 satélites militares operativos (frente a los 40 aproximadamente que posee Rusia, y a otros 20 del resto de países) y gasta miles de millones de dólares anualmente en el desarrollo y despliegue de sistemas militares espaciales. El SIPRI advierte de que esta búsqueda de la supremacía espacial puede dar lugar a una desestabilizadora carrera de armamentos en el espacio, más aún cuando los estrategas del Pentágono han comenzado de nuevo a mirar el espacio como un posible lugar de confrontación, que han de dominar para asegurar su control mundial (20).

Si hasta ahora la militarización del espacio se ha limitado a la presencia de satélites militares de observación y comunicaciones, una de las consecuencias del despliegue del sistema defensivo antimisiles sería dar vía libre a esa carrera de armamentos espacial, cuyo segundo paso sería el despliegue de sistemas antisatélite, por cuyo desarrollo el secretario de Estado, Donald Rumsfeld, ha mostrado mucho interés (21).

En definitiva, se puede afirmar que la ruptura del Tratado ABM por parte de Estados Unidos ha sido prematura en relación al estado de desarrollo de las tecnologías de las defensas antimisiles, y por tanto innecesaria y poco prudente porque al final de la Presidencia de Bush no existirá el Tratado, pero tampoco habrá un sistema defensivo desplegado. Las tecnologías que se están probando y programando en estos momentos se encuentran a un nivel de desarrollo tan mínimo que no resultan incompatibles con las limitaciones que imponía el Tratado.

### **Las respuestas de los europeos**

Frente a la proliferación tanto de misiles como de armas de destrucción masiva, los europeos seguimos apostando por aplicar, fomentar y reforzar las medidas de no proliferación, que básicamente son: utilizar medios diplomáticos, promover tratados multilaterales, fomentar los acuerdos sobre control de armamento, establecer medidas de confianza y cooperación, y cualquier otro instrumento político o económico que sirva a estos fines.

---

(20) MOLTZ, J. C.: «Breaking the Deadlock On Space Arms Control», en *Arms Control Today* volumen 32, número 3, p. 5, abril 2002.

(21) NARDON, L.: «Espace militaire: les débats aux Etats-Unis, les avancées de l'Europe», en *Politique Étrangère* volumen. 67, p. 194, enero-marzo 2002.

Aunque los misiles balísticos y los de crucero no son indispensables para que un grupo terrorista pueda efectuar un atentado con agentes de destrucción masiva, controlar su proliferación sí resulta beneficiosa para impedir o al menos para dificultar que los Estados los usen. Dentro de los acuerdos de control de armamento, no existe ningún tratado que vincule jurídicamente que esté dirigido a regular todo lo relacionado con los misiles: su desarrollo, pruebas, producción adquisición, transferencias, despliegue o uso. Existe el MTCR que es un régimen voluntario que han suscrito 33 países y que como su denominación indica tiene como objetivo controlar las exportaciones de misiles (balísticos y de crucero), sus tecnologías y sus componentes. Este acuerdo ha conseguido algunos resultados, pero en general ha sido poco efectivo por lo que los propios miembros del MTCR decidieron —para tratar en parte de llenar este vacío y en busca de mejores resultados— elaborar un Código Internacional de Conducta contra la Proliferación de Misiles Balísticos.

Este Código, también de carácter político y voluntario, fue suscrito el 25 de noviembre de 2002 por 93 países y establece una serie de medidas de transparencia para promover la confianza como notificar previamente los lanzamientos de misiles o de lanzaderas espaciales que se van a realizar; elaborar informes anuales sobre los misiles y las plataformas de lanzamiento que se poseen y las líneas políticas que se van a seguir; y cuidar a qué países se ayuda en programas de lanzamiento espacial, cuya tecnología es casi idéntica a la de lanzamiento de misiles.

El objetivo es lograr restringir el desarrollo, prueba y despliegue de misiles y, sobre todo, frenar la asistencia para construir misiles a aquellos Estados que estén desarrollando armas de destrucción masiva. Empero, a pesar del alto respaldo conseguido por el Código, países como China, Corea del Norte, India, Irak, Irán, Israel y Pakistán no lo han suscrito. Hay que decir que durante todo el proceso de elaboración y negociación del Código, la delegación de Estados Unidos ha jugado un papel bastante pasivo, limitándose a apoyarlo en las declaraciones, mientras que los países miembros de la Unión Europea y, especialmente, Francia y Reino Unido apostaron desde el primer momento por su éxito y se han comprometido a continuar trabajando muy activamente para conseguir que llegue a ser universal. La actitud de la Administración Bush de cuestionar aspectos importantes del desarme y del control de armamentos multilateral, así como su decisión de abrogar el Tratado ABM, empeorarán sustancialmente la situación y, por este motivo, lo prioritario para Europa debería ser resguardar y consolidar lo conseguido hasta ahora en materia de desarme

y de no proliferación y tratar de que lo que se elabore de ahora en adelante no signifique un retroceso.

Respecto a la amenaza de la proliferación de misiles, Europa no se siente amenazada por los misiles. En los países europeos no existe la percepción de que los Estados que ya poseen o que pronto poseerán misiles vayan a atacar Europa aunque tuvieran capacidad para hacerlo. Es más, con alguno de los *rogue states*, como por ejemplo Corea del Norte o Libia, se tiene unas relaciones casi normalizadas. En enero de 2002, Alemania envió el primer embajador occidental a Pyongyang y poco después Suecia anunciaba que acreditaría al suyo. El Reino Unido está representado a nivel de encargado de negocios, mientras que el resto de los países miembros de la Unión han establecido relaciones con Corea del Norte, pero sin enviar representantes.

Tampoco se piensa en Europa que la proliferación de misiles vaya a favorecer su utilización por grupos terroristas, dada su complejidad, cuando pueden conseguir realizar atentados masivos con otros medios menos costosos y sofisticados, aunque los resultados de destrucción sean menores. También porque se desecha la posibilidad de que cualquiera de estos países señalados por Estados Unidos se arriesgue a poner en peligro su propia existencia al recibir un ataque de represalia, que podría ser nuclear, por facilitar a organizaciones terroristas misiles con capacidad de destrucción masiva. La disuasión en este caso seguiría funcionando.

En un informe echo público a principios del año 2002 por el Gobierno británico se decía que:

«En el presente no existe una amenaza significativa de que el Reino Unido vaya a ser objetivo de misiles balísticos. Existe preocupación por el hecho de que algunos Estados hayan desarrollado o estén desarrollando o comprando misiles balísticos de más largo alcance y seguiremos vigilando con atención tales desarrollos, pero actualmente no existe evidencia de que alguno de los Estados que poseen misiles balísticos tenga intención de atacar el Reino Unido» (22).

El informe concluye que no es necesaria una defensa del territorio nacional contra los misiles balísticos de largo alcance y apuesta por la defensa contra los misiles de teatro para proteger a las fuerzas que tenga desple-

---

(22) Un resumen de este informe puede verse en «UK ABM study favours hit-to-kill systems», en *Jane's Missiles & Rockets* volumen 6, número 5, p. 7, mayo 2002.

gadas fuera de sus fronteras. Esto mismo lo suscriben el resto de países europeos, tanto lo referente a la percepción de la amenaza, como lo referente a la no necesidad de un sistema antimisiles que proteja todo el territorio, como lo referente al desarrollo de sistemas defensivos de área o de punto.

Ahora bien, a pesar de la coincidencia en la necesidad de contar con estas defensas para proteger a las Fuerzas Armadas desplegadas fuera de sus fronteras, como por ejemplo la Fuerza de Reacción Rápida europea, nos encontramos con que no existe un proyecto conjunto en el seno de la Unión (aunque tampoco debe de extrañarnos porque la cooperación en materia de armamentos, que antes controlaba la Unión Europea Occidental, ha quedado fuera de la Unión Europea) y los países europeos que están interesados en contar con tales sistemas defensivos no han elegido la misma opción. Unos han decidido desarrollar sus propios sistemas; otros han optado por colaborar con Estados Unidos en el desarrollo de los mismos; y otros han apostado por adquirirlos directamente comprándoselos a éstos. A continuación hacemos una breve referencia a estos sistemas, porque ya se desarrollaron más extensamente en un trabajo anterior (23):

- Francia ha incrementado su gasto militar para los próximos seis años porque en palabras del presidente Chirac «los atentados del 11-S nos han recordado la vulnerabilidad de nuestras sociedades frente a nuevas formas de amenaza» apostando por modernizar su arsenal nuclear y por continuar el desarrollo de su sistema de defensa antimisiles, que ya está muy avanzado (24). Francia, en colaboración con Italia, desarrolla su propio Sistema defensivo el SAMP-T (*Sol-Air Moyenne Portée-Terre*), un Sistema de alcance medio con un interceptor tierra-aire, denominado Aster 30, de gran maniobrabilidad y que destruye por fragmentación. También desarrollan un sistema defensivo naval, el SAAM/FR (*Surface-Air Anti Missile*) para la Armada francesa y el SAAM/IT para la italiana. Ambos son sistemas defensivos de punto que utilizan un interceptor Aster 15 con un lanzador vertical Sylver, pero mientras que en el primero la unidad de control de fuego utiliza el

---

(23) LARA FERNÁNDEZ, B.: «Contraproliferación y sistemas defensivos antimisiles», en Un estudio sobre el futuro de la no proliferación, *Monografía del CESEDEN* número 30, pp. 53-78, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa. Madrid, marzo 1999.

(24) PRIETO, J.: «Francia fortalece su Ejército con gastos de 90.000 millones de euros», en *El País*, 12 de septiembre de 2002.

- radar multifuncional Arabel, el segundo utiliza un radar EMPAR. Italia anunciaba en abril de 2002 que se va a dotar de 10 nuevas fragatas que irán equipadas con el SAAM/IT (25).
- El Reino Unido está preparando una revisión estratégica de la defensa para un periodo de seis años, en la cual incluye una propuesta sobre defensa aérea extendida. Colabora con Francia e Italia en el Programa trilateral PAAMS (*Principal Anti-Air Missile System*) para una nueva generación de defensa naval de medio y largo alcance, que utilizará como interceptor el Aster 30 naval.
  - Alemania, para modernizar sus defensas aéreas y darles capacidad antimisil se ha unido a Estados Unidos y a Italia para desarrollar el Programa MEADS (*Medium-Extended Air Defense System*). Este Sistema ha sido diseñado para hacer frente a un amplio espectro de amenazas entre las que se incluyen los misiles balísticos de teatro y los misiles de crucero, así como aeronaves no pilotadas y pilotadas. También ha decidido colaborar con Estados Unidos en el desarrollo del PAC-3. Por otro lado, en el año 1994 comenzó un programa conjunto con España y Holanda para defensa naval. España se retiró posteriormente del Programa y las Armadas de Alemania y de los Países Bajos decidieron equipar sus fragatas con un sistema de combate centrado en un radar multifuncional de nuevo diseño, capaz de utilizar tanto el misil *Standard* como el *Sea Sparrow* para defensa de área y de punto respectivamente. Han decidido que tal sistema de combate sea dotado de capacidad antimisil en un periodo breve de tiempo..
  - Holanda también colabora con Estados Unidos en el desarrollo del PAC-3 porque, al igual que Alemania posee baterías de *Patriot* que les interesa modernizar.
  - España ha adquirido para sus fragatas F-100 el Sistema de combate estadounidense Aegys, al que se pretende dar capacidad antimisil en un futuro próximo al dotarle con el interceptor Standard Block IV, y recientemente se ha mostrado interesada en adquirir dos baterías del Sistema antimisiles Patriot (26).

En relación al sistema antimisiles propuesto por Bush, en la Unión Europea sigue sin oírse una sola voz. Si bien es cierto que al enunciar los

---

(25) STANGLINI, R.: «Italy proceeds with programme for 10 new generation frigates», en *Jane's Navy International* volumen 107, número 5, p. 8, junio 2002.

(26) GONZÁLEZ, M.: «Defensa negocia la compra de misiles *Patriot* a Alemania», en *El País*, 10 de octubre de 2002.

objetivos de los sucesivos sistemas antimisiles que se han ido diseñando en Estados Unidos siempre aparece la coletilla «...y proteger a nuestros amigos y aliados», lo que en principio es laudable, también es cierto que es un objetivo que no se puede conseguir unilateralmente y que requiere cooperación, apoyo y aceptación de los aliados, algo que Bush vino a recabar en Europa poco después de su toma de posesión pero que no consiguió, aunque sí logró poner en evidencia la desunión de la Unión Europea frente a esta propuesta (27).

Mientras que Chirac se mostraba extremadamente crítico con el sistema defensivo estadounidense y afirmaba que favorecería la proliferación de misiles porque los Estados, para mantener su capacidad ofensiva y no sentirse más vulnerables, necesitarían más misiles para saturar y superar la barrera defensiva, los Gobiernos de España, Italia y Portugal recibían la propuesta del presidente Bush muy positivamente. En concreto Aznar manifestaba que no se ha podido demostrar que la iniciativa defensiva vaya a producir menos seguridad (28) y Berlusconi, en contra de lo expuesto por Chirac, no consideraba que el escudo defensivo aumente la proliferación de armas. Blair, por su parte, se reservaba para realizar un juicio sobre las defensas de misiles cuando se conozca el programa en detalle y el canciller alemán Schröder pone el énfasis en los aspectos que deben todavía clarificarse, por lo que exige a Estados Unidos información continuada y consultas sobre los avances que se vayan produciendo en el sistema defensivo (29).

Los atentados del 11-S que modificaron las perspectivas y condujeron a una apreciación diferente de las amenazas a las que están expuestas las sociedades occidentales, no cambiaron la opinión de cada uno de los países europeos hacia la defensa antimisiles estadounidense, aunque ahora incluyera hacer frente a la amenaza terrorista. En la mayoría de los países y especialmente en Francia la opinión dominante es que este sistema antimisiles no es la respuesta adecuada a una amenaza improbable o, en

---

(27) La respuesta de los europeos al NMD está ampliamente tratada en Belén Lara Fernández *obra citada*, nota 9.

(28) Una de las razones que explican el apoyo de Aznar al sistema antimisiles es el que Bush lo presentara, incluso antes del 11-S, como el mejor instrumento para combatir el terrorismo del siglo XXI y también el de ETA. Véase «Bush asegura que el escudo antimisiles será un arma contra el terrorismo, incluido el de ETA» en *El Mundo*, 13 de junio de 2002.

(29) BOWEN, W.: «European governments ponder plans for GMD», en *Jane's Intelligence Review* p. 39, agosto 2001.



palabras de Paul Quilés (30), presidente de la comisión de Defensa y Fuerzas Armadas en el parlamento francés, es:

«Una respuesta virtual a una amenaza virtual.»

Por otro lado, cuando Bush denunció el Tratado ABM tampoco hubo una respuesta única de los europeos, mientras que el presidente Aznar apoyaba la decisión de Bush de denunciar el Tratado ABM, Chirac lamentaba tal decisión y proponía la sustitución de este Tratado por otro acuerdo de tipo multilateral que ayudara a garantizar la estabilidad estratégica. En general, la reacción de los europeos frente al hecho consumado de la ruptura del Tratado ABM fue la resignación, a pesar de que afecta a la seguridad europea porque los futuros sistemas integrados de disuasión nuclear de Francia y Reino Unido, que podrían ser la base de una disuasión específicamente europea, se verían afectados por el despliegue de sistemas defensivos, que como hemos visto pueden comenzar a proliferar, porque dichas fuerzas nucleares están planificadas para ejercer como fuerzas disuasorias en una situación donde no haya sistemas antimisiles desplegados (31).

Asimismo, como ya ha quedado expuesto, la desaparición del Tratado ABM deja vía libre a la militarización del espacio, algo en sí mismo totalmente reprochable para los europeos y que, además, repercute negativamente en el uso convencional, comercial y de comunicaciones que hace Europa del mismo.

Por otro lado, el programa de desarrollo tecnológico que es en sí mismo el sistema de defensa antimisiles, favorecido por la eliminación de las restricciones legales de carácter internacional y por el apoyo político y económico que está recibiendo, deja a la industria de defensa europea a años luz de los desarrollos tecnológicos que Estados Unidos puede conseguir en áreas clave de tecnología militar, aumentando, por consiguiente, la dependencia tecnológica europea. Si el gasto global en seguridad y defensa en Estados Unidos duplica aproximadamente al de los países europeos miembros de la OTAN, el gasto en investigación y desarrollo relacionado con la defensa cuadruplica al de éstos. El sistema defensivo estadounidense supone otro salto tecnológico hacia delante de las características y envergadura de la carrera para llegar a la Luna.

---

(30) JOXE, A.: «Dissuasion, NMD et TMD», en *L'Armement*, número 75, p. 151, octubre 2001.

(31) KLEIN, J.: «La France et la défense antimissile», en *Politique Étrangère*, número 4, p. 827, octubre-diciembre 2001.

En definitiva y aunque formalmente Bush haya buscado el apoyo europeo, no podemos dejar de subrayar que el sistema antimisiles se ha planteado en todo momento como una respuesta unilateral (una más) de Estados Unidos. De ahí el profundo escepticismo con el que ha sido acogido, en general, en Europa. Además, los europeos nos resistimos a aceptar las consecuencias que tal iniciativa está teniendo y tendrá sobre la proliferación de los misiles, sobre el proceso de control de armamentos, sobre la estabilidad estratégica y sobre la militarización del espacio. Por ello sería no sólo conveniente sino también necesario que los países miembros de la Unión Europea concertaran sus puntos de vista y elaboraran una posición común que reforzaría su credibilidad.

## Conclusiones

De lo expuesto anteriormente podríamos destacar a modo de conclusión que después del 11-S no se han producido grandes cambios en la evolución y las pautas de la proliferación de misiles y que tampoco los sistemas antimisiles han experimentado grandes avances, cuando lo comparamos con la situación existente antes de esa fecha.

Empero, los atentados provocaron una gran estupefacción y una gran incertidumbre y se suscitaron varias incógnitas que dieron lugar a un debate todavía no cerrado en torno a ellas: ¿podrían utilizar los grupos terroristas misiles armados con cabezas nucleares, químicas o biológicas? ¿estamos realmente amenazados por esa posibilidad? ¿estamos bastante preparados para afrontar esa amenaza?

En realidad los ataques del 11-S no aumentaron nuestra vulnerabilidad frente al terrorismo de masas, sólo nos hicieron evidente una amenaza que ya existía y que a partir de entonces se ha convertido en el gran desafío a nuestra seguridad.

En caso de que organizaciones terroristas decidieran utilizar misiles armados con cabezas de destrucción masiva para realizar un atentado, ya hemos visto que lo más factible es que optaran por utilizar misiles de crucero y que lo hicieran utilizando algún agente biológico. Ante esta contingencia tanto los sistemas antiaéreos, como los sistemas de defensa aérea extendida, como los sistemas antimisiles de área o de punto resultarían de poca utilidad, porque deberían afrontar el factor sorpresa inherente a cualquier atentado terrorista y ser capaces de actuar en cualquier momento y en cualquier lugar. Aún así, si consiguieran interceptar ese o esos misiles la carga letal se dispersaría sobre el territorio del país atacado.

Es por ello que Europa ha apostado por una estrategia multidimensional basada no sólo en la respuesta militar y en las Fuerzas Armadas, sino también en nuevas formas de cooperación diplomática, financiera, económica, de inteligencia y policial. Europa es consciente de que un Estado en descomposición constituye un terreno abonado para el terrorismo y de que a corto plazo no hay respuestas militares fáciles y efectivas.

Al otro lado del Atlántico existe una visión totalmente distinta sobre cómo abordar esta amenaza. Estados Unidos ha apostado por la respuesta militar y la Administración Bush sigue empeñada en llevar a cabo su guerra contra el terrorismo realizando ataques preventivos, el más inminente contra Irak, lo que podría en última instancia incrementar la amenaza terrorista y en primera instancia desestabilizar una zona ya bastante inestable y provocar una escalada de terror.

Si finalmente Estados Unidos realiza un ataque preventivo contra Irak, las defensas antimisiles y concretamente los Sistemas Arrow y PAC-3 tendrán un papel muy importante que jugar, porque la capacidad estadounidense para neutralizar las lanzaderas móviles de los misiles que Irak pueda poseer no es mucho mejor en la actualidad de lo que era durante la guerra del Golfo, cuando no consiguieron destruir ningún lanzador iraquí. Irak tiene muchos menos misiles en sus arsenales pero si Sadam Husein se ve acorralado puede decidir utilizarlos de nuevo contra Israel y esta vez cargados con agentes químicos o biológicos. Israel, que no tendrá en contra el factor sorpresa como en el caso de los posibles atentados terroristas, podrá utilizar su Sistema antimisiles Arrow y destruir el misil atacante antes de que sobrevuele su territorio, evitando así que la dispersión de la carga al ser destruido el misil pueda afectarle. Pero el Arrow no ha sido probado todavía en el campo de batalla y existe cierta incertidumbre sobre su efectividad. Si el Arrow no lograra destruir los misiles atacantes, Estados Unidos tendría serias dificultades para conseguir que un Estado de Israel que hubiera sufrido un ataque con armas de destrucción masiva no utilizase sus fuerzas nucleares como represalia. También Irak podría lanzar sus misiles contra Kuwait y más concretamente contra las bases aéreas desde donde operan los bombarderos norteamericanos, motivo por el cual se ha acelerado el despliegue en la zona de baterías adicionales de Sistema Patriot. O podría lanzarlos contra Turquía, afectando así a un país miembro de la OTAN.

En definitiva, la posible materialización de estos escenarios, unida a la inestabilidad que produce la proliferación de misiles y a la inestabilidad

inherente al terrorismo de masas —en ningún caso paliada por la defensa antimisiles— junto a las actitudes tan distintas y distantes mostradas a uno y otro lado del Atlántico, hacen que las incertidumbres provocadas por el 11-S, lejos de aplacarse y diluirse, se hayan consolidado.

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **LA UNIÓN EUROPEA EN LA ENCRUCIJADA**

## LA UNIÓN EUROPEA EN LA ENCRUCIJADA

Por JAVIER ÁLVAREZ VELOSO\*

La construcción de Europa como proceso de integración ha consistido, a lo largo de su corta vida, en un doble esfuerzo: ampliación de sus miembros de una parte y profundización en los vínculos, primero económicos y hoy cada vez más políticos, de la otra; pero ambos esfuerzos parece que han llegado ya casi a su límite y es necesario algunos cambios estructurales para seguir avanzando pues los mecanismos pensados para la toma de decisiones puramente económicas de los primeros seis miembros se van a ver desbordados ya. En el fondo del debate actual europeo está la compleja cuestión de «¿hacia dónde va Europa?», y es compleja, en mi opinión, porque los diferentes sectores humanos del pensamiento: políticos, económicos, diplomáticos, periodísticos, militares, sociales y en fin los ciudadanos de a pie lo enfocan cada uno desde una óptica particular, entrecruzándose los niveles de lenguaje y confundiéndose a veces cuestiones muy heterogéneas.

Así mientras los ciudadanos lo que buscan en la construcción europea es la forma más eficiente de solucionar sus problemas —mejorar a fin de cuentas— los políticos están más pendientes del reparto de poder, los mercaderes de la estructura de los mercados nuevos, los militares de la

---

\* Coronel del Cuerpo General de las Armas del Ejército de Tierra. Actualmente es secretario general técnico del CESEDEN.

correspondencia entre las nuevas misiones y los medios para mejor cumplirlas, y los analistas e informadores navegan entre los últimos acontecimientos y la prospectiva contribuyendo, sin mala intención la mayoría de las veces, a la desorientación de lectores y oyentes.

Uno de los esfuerzos más concretos que se hacen es el de tratar de determinar la forma política hacia la que se dirige Europa, que en principio y a costa de simplificación se puede resumir en tres modelos:

1. La Europa federal propugnada por Alemania.
2. La unión de los Estados-nación propugnada por Francia.
3. La simple cooperación económica propugnada por Reino Unido.

La asunción de nuevas políticas desde la Administración central europea y en concreto la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), que es la materia que estamos tratando, se verán muy influidas según el modelo final que se elija, que podrá ser uno de los tres enunciados u otro que contenga más o menos elementos de aquellos modelos, en la línea de las aproximaciones entre las diferentes posturas de los principales actores.

En un artículo de prensa del pasado año 2000, el diplomático español Gonzalo Fournier, exponía los grandes retos que a su juicio se presentan para el futuro a raíz del Tratado de Niza, que pasará a la Historia por impulsar definitivamente la ampliación, sin duda, pero también por lanzar el ambicioso debate sobre el futuro de la Unión Europea. Efectivamente, la Declaración 23 del Tratado precisa que, una vez abierto el camino a la ampliación, debe abrirse un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión, que incluya los círculos políticos, económicos, universitarios, y demás representantes de la sociedad civil y que las conclusiones de este debate se discutirán en la Conferencia Intergubernamental (CIG) del año 2004.

El primer gran reto es la ampliación de la Unión, vinculada al debate sobre el futuro de Europa porque refuerza los Estados, no los diluye. Lograremos así un mayor equilibrio entre la Unión Europea y sus Estados miembros. Recordemos que la ampliación supone la adhesión de Estados como Polonia, que ha luchado durante siglos por su existencia como Estado, y Hungría, que ha sobrevivido como nación pequeña dentro del aglutinador sistema comunista. Con la ampliación, más que nunca, la integración se desarrollará sobre la base de los Estados.

El segundo gran reto es la propia CIG del 2004, cuyo éxito determinará el avance o el retroceso hacia la unión política. En Niza se identificaron los

cuatro temas que deberán de figurar en el orden del día de la CIG, lo que no excluye que aparezcan otros:

«Delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros; estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; simplificación de los Tratados y función de los Parlamentos, nacionales en la arquitectura europea.»

El tercer gran reto de cara al futuro es el de equilibrar el peso relativo de los pilares de la Unión. Equilibrar los pilares significa desarrollar las políticas que tienen más contenido y visibilidad para los ciudadanos: la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), para que Europa hable con una sola voz y pueda tener un papel más claro en la prevención de conflictos y en la gestión de crisis; y el espacio policial y judicial común, para que el espacio de mayor libertad no signifique un espacio de mayor impunidad. Concluye Fournier con que España haría bien en apostar por desarrollar la integración sobre bases realistas, partiendo de los Estados y alejándose de falsos debates nominalistas, como el del objetivo federal o el de la constitución europea. Más que definir Europa, los ciudadanos quieren sentir Europa, comprobar que funciona dentro de sus fronteras y que está bien presente en la escena internacional. Por lo tanto, conviene mantener la postura de centrarse en las políticas posibles y visibles para los ciudadanos: crear un espacio de libertad, seguridad y justicia definir la PESD, y lograr una mayor liberalización de la economía. Así es como se acerca más Europa a los ciudadanos, con un amplio y representativo debate en busca de una mayor eficacia y visibilidad.

Hoy ya tiene fecha la realidad de una Unión Europea de 25 socios y la complejidad que esto supone en la integración de voluntades políticas se verá acrecentada con la no inclusión entre los aspirantes de Turquía, que en el mes de octubre del año 2002, aún no tiene fecha para ser admitida. La transición del modelo de seguridad y defensa europeo basado en la confianza en una organización como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de reconocida solvencia, a una posible autonomía europea respecto a Estados Unidos en este campo, presenta en principio serias dudas tanto en los aspectos de las carencias de las capacidades de defensa adecuados a los riesgos actuales como en el complejo sistema de la toma de decisiones por los 25 países.

Estados Unidos y los países europeos constituyen una sociedad que se sustenta en la cobertura defensiva proporcionada por los primeros y la



posición geopolítica que representan los segundos. Es ésta una sociedad democrática cooperativa cuyo modelo en progresiva expansión pasa por el reflejo de sus beneficios en la relación de Europa con Estados Unidos. Aunque los europeos deploramos la hegemonía estadounidense nos encontramos bien seguros al abrigo de sus misiles, la OTAN es el organismo que sienta las bases de la influencia política y militar americana. Como consecuencia cualquier expansión de Europa Occidental supone una expansión en el área de influencia norteamericana.

### **El compromiso de Europa en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales**

La Unión Europea podría convertirse en la base de la cooperación y seguridad en el espacio eurasiático, contando, claro está, con el beneplácito de Estados Unidos. Su población, amparada en las instituciones democráticas y disfrutando de un elevado nivel de vida puede ejercer una indudable atracción en los países del Este. Si esto ocurriese Europa sería una potencia global de primer orden. Sin embargo, la idea de la Unión y nuestras aspiraciones de futuro no están del todo claras. El empuje necesario para elevar a Europa a un plano de igualdad con Estados Unidos pierde vigor cada día. El motivo de esta apatía europeísta podría encontrarse en los orígenes de la unificación. Las dos guerras mundiales, la recuperación económica y la amenaza soviética fueron las motivaciones iniciales de este proceso. En los albores del siglo XXI estos factores han perdido peso específico, transformando la idea de la unión en un proceso con cierto apoyo popular, careciendo de sentido de misión y de pasión por una causa. La Historia nos enseña que en política exterior no basta con firmar y ratificar tratados, es preciso que se hagan realidad, que sean protegidos cada día con decisión contra la tentación de volver atrás.

En la Europa Occidental de nuestros días los verdaderos motores del proceso de unificación son Francia y Alemania. Ambos, aunque con diferencias en su visión geopolítica, son lo suficientemente poderosas como para influir en un espacio geoestratégico regional amplio. Francia detenta aún cierta vocación de potencia de primer orden y se considera el alma del espacio mediterráneo y norteafricano. Alemania es el peso pesado financiero y se considera comprometida con los países de Centroeuropa. El futuro de la Unión pasa por los condicionantes de Francia y Alemania.

El resto de los países de la Europa de los Quince, salvo Gran Bretaña, se alinean básicamente tras las posturas francesas o alemanas y admiten el

liderazgo estadounidense, sus decisiones políticas tienen únicamente un alcance local o regional reducido y no parece que a corto o medio plazo vayan a cambiar significativamente. La postura británica de preferir una seguridad y defensa ajena a la Unión Europea, una coordinación en política exterior y una indecisa integración monetaria, se percibe como un claro rechazo a la meta de la unificación política. Aunque Gran Bretaña aparece como la primera potencia militar europea, sus especiales relaciones con Washington y su falta de protagonismo en favor de Francia y Alemania determinan su condición de actor secundario en el proceso.

Las aspiraciones francesas en la Unión Europea están claras: recuperar su estatus de potencia mundial. Sin embargo, Alemania pretende recuperar credibilidad, si Alemania trabaja por el interés común obtiene respeto y apoyo, si trabaja por su interés nacional obtiene desconfianza. Fruto de su vocación global, la clase política francesa mantiene la creencia de que la obtención y mantenimiento de su estatus nuclear les facilita una opción de participar en las decisiones internacionales de alto nivel y en los procesos más delicados. Sin embargo, consideran el poder nuclear británico como una extensión del estadounidense, hasta el punto de verse a sí mismos como el único Estado verdaderamente europeo continental con armamento nuclear.

En el mismo sentido de globalidad podrían interpretarse sus esfuerzos por influir en las políticas de los países norteafricanos francófonos y el mantenimiento de sus colonias en el Pacífico, así como la actuación en el espacio europeo geopolítico que ellos consideran clave: la península Ibérica, el Mediterráneo Occidental y los países del Benelux. Para Francia una Europa unida pasa por el liderato francés, la disminución gradual de la influencia americana, el compromiso alemán y el consentimiento de los demás socios comunitarios. Sin embargo, estas aspiraciones habrán de superar dos cuestiones, una garantizar el compromiso de Estados Unidos en la defensa de Europa reduciendo su influencia y la segunda y, quizás la más complicada, asegurar el compromiso alemán en el proceso sin que este país asuma mayor protagonismo.

El principal fallo del concepto francés de la nueva Europa es la propia Francia, su actual estatus internacional no va más allá de ser una potencia media europea. Francia no tiene capacidad militar para defender a Europa y mucho menos capacidad de proyectar este poder fuera de Europa. Si fuese así ningún otro socio comunitario, incluida quizás Alemania, discutiría su liderazgo, ya que ningún otro país tiene tales pre-

tensiones. Sin embargo, la realidad es que actualmente sólo los Estados Unidos pueden garantizar nuestra seguridad.

Tras la Segunda Guerra Mundial la reconciliación franco-alemana facilitó la recuperación de Alemania, y sirvió como elemento esencial para la construcción de una Europa basada en la economía de mercado y los valores democráticos. Ante la amenaza soviética la lealtad germana a Estados Unidos era fundamental para su supervivencia. Hasta su reunificación, el Gobierno de Bonn amparaba sus decisiones dentro del marco europeísta, en una cierta tutela ejercida desde París. Sin embargo, a partir de este momento comenzó a tener una visión propia del proceso de unificación, alcanzando, a pesar de su insuficiente poder militar, cierto estatus de potencia global debido a su potencial económico. A mediados de los años noventa se produjo la reconciliación de Alemania con Polonia, asumiendo abiertamente el papel de líder en la Europa Central, reivindicando la paulatina incorporación de los recientemente liberados países del Este a las organizaciones europeas. Alemania conoce su superioridad económica sobre Francia y conoce las limitaciones francesas, en consecuencia es un aliado incondicional de Estados Unidos como garantía de seguridad, su idea de la Unión Europea reclama un protagonismo activo de Washington.

Con la incorporación de Polonia a la Alianza en el año 1999 se dotó a Alemania con espacios OTAN a ambos lados de su frontera, incrementando así su carácter europeísta y su peso específico en las estructuras europeas. Para lograr un equilibrio en la zona sería aconsejable dar especial relevancia al papel polaco, y sus relaciones con París. La precaución debe presidir el reconocimiento internacional del potencial alemán, aunque éste sea una realidad, la historia del siglo XX nos demanda dicha cautela ya que a largo plazo sería un error doblegar las voluntades nacionales europeas a los dictados de Berlín. Por este motivo la Unión Europea necesita a una Francia poderosa. Si la idea de unidad no prospera Alemania se vería forzada a invertir sus esfuerzos en los intereses nacionales alemanes. La primacía económica alemana desembocaría en una primacía política alemana, con una concepción política más unilateral y nacionalista. Paralelamente se produciría un resurgimiento de las rivalidades con sus potencias, un estancamiento y una progresiva fragmentación.

Europa debe mantenerse afín a Estados Unidos avanzando hacia una estructura más confederada, basada en la defensa del sistema internacional democrático cooperativo y en las buenas relaciones franco-alemanas. La meta del proceso de unificación no consiste en un gran Estado-

nación resultante de suma de los potenciales nacionales. Aspirar a dicha configuración sería intentar la «cuadratura del círculo», las enraizadas tradiciones nacionales, las divergencias sociales y culturales y a la barrera del idioma lo imposibilitan. No existe en la actualidad ninguna organización internacional similar a la que se pretende, no se trata de crear los «Estados Unidos de Europa», no hay ningún modelo a imitar. La Unión Europea consiste en la definición de un nuevo modelo de estructura cooperativa de carácter estatal-transnacional. Tal entidad, modelo entre las del espacio eurasiático, y con vocación universal, sería la mejor herramienta para la defensa de los intereses individuales. El resultado del proceso de unidad europea debe superar las expectativas, los beneficios de encuadrarse en tal institución deben ser tales que *a priori* la idea de unidad no sea discutida y los únicos elementos de debate sean los pasos a seguir en el proceso mismo. Una Europa con vocación universal en la que el producto supere la suma de las partes será la idea que se opongá más firmemente a los peligros de la globalización.

La disyuntiva es clara: o los países integrantes de la Unión Europea transfieren parcelas de poder político y militar para incrementar el peso específico de Europa en el plano internacional, o permitimos que Estados Unidos gestione nuestros intereses abonando entre todos sus honorarios. El fracaso de la Unión Europea impulsaría el ideal imperial ruso, sería un torpedo en la línea de flotación del liderazgo estadounidense y un desmoronamiento del modo de vida occidental. Si Europa se fragmenta el sistema democrático corporativo se tambalearía y la seguridad en Eurasia estaría seriamente comprometida. Sería la primera derrota global de Estados Unidos de Norteamérica. Europa no tiene otra alternativa.

La Unión Europea continúa un decidido y acentuado camino hacia un integrador crecimiento económico, desarrolla las bases de una proyección política pero evidencia debilidades en lo referido a los criterios de defensa y seguridad.

Estos aspectos sintetizan los límites muy generales de este contexto geopolítico. Pero existe otra característica que también debe ser destacada y es que gran parte de los logros obtenidos por los europeos se deben a su coherencia y voluntad de superación regional, pero es también justo reconocer que otra parte se debe a la seguridad que Estados Unidos brindó y brinda al Viejo Continente.

La influencia norteamericana a través de su hegemonía política-económica y militar se extiende a través del mundo en general y muy particular-

mente en Europa. Esto puede o no generar rivalidades o simpatías, pero que no por ello deja de ser una realidad incontrastable. Estados Unidos dispone para ello de determinadas herramientas tales como una dimensión tecnológica superior, una aplastante superioridad militar y un desarrollo económico arrollador. Esto le ha posibilitado en general, implementar una concepción política unilateral.

Por otro lado, Europa ha recibido estas herramientas consciente de que las mismas le generan la estabilidad necesaria para el desarrollo del actual progreso económico. ¿Es una intención europea desligarse de este marco de estabilidad norteamericano? ¿Posee Europa la capacidad de suplantar dichas herramientas o capacidades? Estos interrogantes marcan cierto debate en el seno europeo acerca de los mismos. En tal sentido creo que a corto y medio plazo, Europa no pretende desprenderse de Estados Unidos en el plano de defensa y seguridad, puesto que aún el concepto de nacionalismo europeo sigue teniendo un peso gravitante, la Unión Europea en tal sentido no avanza a la misma velocidad y por el mismo camino en lo que a aspectos económicos se refiere.

La estabilidad continental actual basada en los logros de la integración económica obtenidos son una base cierta para intentar un avance más efectivo en los campos políticos y militares en ese orden de prioridades. Siguiendo esta línea de pensamiento y en relación a la posibilidad europea de suplantar las capacidades del país del norte, cabe preguntarse si la sociedad europea está dispuesta a multiplicar la inversión en este campo de manera de paliar el «hipotético» déficit que significa sumir como propia la seguridad y defensa europea. La respuesta a esto inicialmente parece obvia. Asimismo habría que agregar el concepto que en la actualidad Estados Unidos es el único país con capacidad de proyectar fuerzas y emprender operaciones militares de envergadura fuera de su territorio.

Estas características marcan una realidad que tanto Estados Unidos como Europa manejan con precisa claridad, en el sentido de la mutua necesidad. Ahora bien, lo sucedido el 11 de septiembre (11-S) abre para la primera potencia mundial un cambio en su visión de la seguridad y de la política exterior, conviene remarcar para ello estos tres aspectos:

1. Estados Unidos no percibe ni siente a la seguridad como la hacía antes de los atentados.
2. Los nuevos enemigos como los escenarios se presentan difusos.
3. La concepción unilateral previa a los atentados se está transformando hacia una multilateral.

Estos aspectos pueden determinar una mayor necesidad europea de Estados Unidos, lo que podría potenciar un despegue político y militar de la Unión Europea. La necesidad de la primera potencia debería generar en Europa un debate hacia futuro en lo que a una seguridad y defensa propia del continente se refiere.

El futuro de Estados Unidos como primera y única potencia global pasa por sus relaciones con el Viejo Continente. Estados Unidos mantienen una postura ambigua respecto a la Unión Europea, de la que somos en parte responsables los europeos. Nuestra indeterminación en la definición de la nueva Europa que deseamos y la falta de un país que lidere el proceso, si es que debe haber alguno, tiene como resultado que Estados Unidos oficialmente se muestra favorable al proceso, mientras que en la práctica son menos claros. En la cuestión del liderazgo, Washington tiene una clara preferencia por Alemania consciente de las aspiraciones y debilidades francesas, así mismo y para evitar la aparición de un eje Londres-París alimenta el escepticismo británico y establece con Gran Bretaña unos lazos especiales.

La Unión Europea es una realidad a largo plazo y así deben considerarlo Estados Unidos consecuentemente, los dirigentes norteamericanos deberían potenciar sus relaciones con los países europeos, comenzando a establecer una asociación equitativa y real con la Unión Europea basada en cuatro argumentos esenciales:

1. Aceptar a Europa como un socio a nivel global.
2. Fomentar el equilibrio de poder entre Europa y Estados Unidos en las instituciones internacionales.
3. Lograr un consenso con los demás actores geoestratégicos en la definición de la extensión geográfica de Europa (con especial atención al papel de Rusia).
4. Comprometerse en la defensa común y decidida del espacio definido.

El proceso de la Unión Europea demanda de la primera potencia global un compromiso real, dicho compromiso no tendrá validez mientras Norteamérica no declare sin ninguna ambigüedad asumir sus consecuencias y actuar de acuerdo a su decisión. La ambigüedad persistirá mientras Estados Unidos negocie individualmente con los miembros de la Unión Europea en lugar de manifestar su deseo de hacerlo con una sola voz, o den la impresión de apoyar únicamente el proceso cuando los europeos seguimos los dictados de Washington pero no cuando defendemos posturas europeas.

## Las relaciones OTAN-Unión Europea y el papel de otros actores extrarregionales

En los albores del siglo XXI la OTAN se impone como la más potente organización defensiva en el ámbito mundial. La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en el auditorio Mellon en Washington, con motivo de la celebración del cincuenta aniversario de la constitución de la Alianza, supuso poner sobre la mesa dos ideas fundamentales. La primera que la OTAN es la única organización fiable y con medios necesarios en materia de defensa. Y la segunda que la OTAN está llamada a asumir un carácter de globalidad. La capacidad de llevar a cabo acciones militares en el ámbito de actuación de la OTAN al margen de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) determina la inoperancia de este Organismo en la resolución de crisis. La experiencia del conflicto de Kosovo determinó a los dirigentes aliancistas a «legalizar» una cierta holgura a la hora de decidir unas actuaciones cuando se estime que la estabilidad y seguridad de los aliados se pueda ver afectada, eludiendo los problemas que se presentan para contar con una resolución ONU mientras se mantenga el actual derecho de veto.

La ampliación del espacio de actuación de las fronteras de la Alianza a una zona «euroatlántica» supone un impulso a la dimensión global de la Alianza ya que en este espacio quedarían encuadrados los países de la OTAN y los 24 países asociados mediante la Asociación para la Paz (APP). Una cobertura de actuación que incluye Rusia y se extiende por los países integrantes de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) aunque que no llega a abarcar zonas sensibles que pretendían los norteamericanos. Sin embargo, el marco legal de actuación engloba a las zonas vitales de Eurasia, y si la situación internacional lo demanda ¿Dejarían los aliados sólo a Estados Unidos en una intervención fuera de este área?

La cobertura OTAN en Centroeuropa debe considerar muy seriamente las posturas rusas. Dicha cobertura debe mostrarse como una consecuencia lógica de la configuración europea, evitando en la medida de lo posible acciones que sean consideradas antirrusas o tendentes a aislar a este país. Los dirigentes europeos deben de ampliar el consenso con Rusia y aceptar a esta potencia como parte de la solución a los problemas y no como parte de los problemas. El esfuerzo conjunto de Estados Unidos y la emergente Unión Europea debe pasar por algún tipo de acuerdo con Moscú y en el caso contrario por una postura enérgica ante los condicio-

nantes del Gobierno ruso. La postura decidida de estos dos formidables aliados terminará por imponerse, pero debe pasar siempre previamente por la mesa de negociaciones con los rusos.

La Una Europa realmente unida bajo el apoyo de Estados Unidos requerirá unos cambios sustanciales en la estructura y procedimientos de la OTAN. Ésta proporciona la base de la presencia militar estadounidense en Europa y la estructura para el ejercicio de la influencia americana. Al aparecer la Unión Europea la estructura debe ajustarse sobre la base de dos socios en plano de igualdad en lugar de como ocurre actualmente en que una potencia hegemónica y países afines. Hasta la fecha deben entenderse como modestos los pasos dados hacia este fin y que se concretan en la potenciación de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD).

A corto y medio plazo se debería establecer una colaboración más extensa en materia de seguridad de los países que pertenecen a la Unión Europea pero no a la OTAN (Finlandia, Suecia y Austria) y buscar lazos de cooperación con los miembros de la APP, hoy ya tenemos que contemplar la adhesión a la Unión Europea de los tres últimos aliados de la OTAN (Polonia, Hungría y República Checa) y la próxima adhesión a la Unión Europea de los otros siete candidatos (Letonia, Estonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta). La adopción de una política exterior y de seguridad común implicaría la integración y las transformaciones necesarias para definir a la OTAN = Estados Unidos + Unión Europea. Esta idea puede provocar reticencia en países como Turquía que teme verse marginada al no pertenecer a la Unión Europea. Se deben buscar fórmulas para que tanto Turquía como Noruega puedan tener algún tipo de participación más o menos lateral en la misma. La voluntad política o se da, como fue el caso de la moneda única, o no se da, que es lo que está ocurriendo con la PESC. Las construcciones jurídicas más o menos ingeniosas, como las surgidas de los Tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza, ayudan, pero no suplen la falta de una verdadera voluntad de actuar coordinadamente.

Estados Unidos deben aceptar a la Unión Europea como un socio igualitario global político y de seguridad. En este contexto la OTAN es el elemento esencial. Además de proporcionar seguridad es el elemento aglutinador que establece las bases estables del proceso de unidad. Sin ella aumentaría la vulnerabilidad e inevitablemente la fragmentación política. Resulta asombroso constatar como en las dependencias de la OTAN, los líderes europeos adoptan resoluciones en materia de seguridad, cuando



horas antes habían mantenido reuniones en el seno de la Unión Europea sin alcanzar ningún acuerdo. A medida que la Unión Europea vaya evolucionando también deben hacerlo las estructuras y procesos internos de la OTAN.

El papel europeo debe ir paulatinamente potenciándose hasta establecer una relación de igualdad con Estados Unidos. En el futuro sería inconcebible, con una Europa unida, una organización defensiva con Estados Unidos como superpotencia y 25 socios dependientes. El primer paso en este sentido se dio en el año 1996 con la adopción de los CJTF (*Combined Joint Task Force*) en las que se asumió la realización de operaciones a iniciativa puramente europea con medios OTAN. En el mismo sentido debe interpretarse la letra del nuevo Concepto Estratégico aprobado en la Cumbre del cincuenta aniversario que ampara y potencia el pilar europeo de seguridad y defensa, pero las intenciones casan mal con la práctica. Mientras se celebraban estas reuniones las Fuerzas Aéreas de la OTAN intervenían en los Balcanes. La realidad era que Washington dirigía la campaña y decidía las operaciones en el espacio aéreo kosovar con total autonomía. La IESD por ahora no es más que un buen propósito que debe desarrollarse en el futuro y que Estados Unidos no termina de tomarse en serio.

Si Europa quiere contar en la Alianza debe asignar más recursos, coordinar medios y, sobre todo, demostrar la voluntad de utilizarlos cuando las circunstancias lo requieran. Para hacerlo la primera medida es establecer unas conclusiones consensuadas mediante un profundo debate que establezca dicha identidad. Defenderla y defender más responsabilidades europeas en defensa es: dejar de quejarse permanentemente de que cada vez que tenemos un problema de seguridad lo tenga que resolver Estados Unidos y establecer un calendario que permita fortalecer a los europeos su seguridad. En este calendario debería contemplarse la aportación de cada país, su compromiso y la creación y preparación de unas Fuerzas Armadas europeas como una responsabilidad compartida.

### **Obstáculos a superar en el encaje institucional Unión Europea-OTAN**

En el proyecto de la «Europa de la defensa» no se debe de tratar de convertir a la Unión Europea en una nueva alianza militar. Y aún menos de crear un ejército europeo como a algunos les gusta insinuar. La OTAN sigue siendo la piedra angular de la defensa y la seguridad europea. Sólo

es concebible la construcción de ese proyecto si se realiza en buena sintonía con todos los países europeos que no son miembros de la Unión y con los socios del otro lado del Atlántico. Lejos de debilitar a la OTAN, la PESD tiene que reforzarla y darle una nueva legitimidad.

El desarrollo de una mayor autonomía de la Unión Europea no debe significar en absoluto una ruptura con la OTAN o con Estados Unidos. La solidez del vínculo trasatlántico es uno de los factores fundamentales de la seguridad europea. Como ha dicho el ex ministro de Defensa español, Eduardo Serra:

«La manera de no hacer la seguridad europea es hacerla de espaldas a Estados Unidos.»

La OTAN tiene por delante una clara y larga vida que le llevará, sin grandes dudas, a mantenerse e incluso a crecer durante los primeros decenios del siglo XXI. La OTAN seguirá existiendo mientras Europa y Estados Unidos lo deseen y mientras nuestro continente lo merezca. Las nuevas relaciones entre la Unión Europea y la OTAN es el tema pendiente más importante que queda por determinar. Desde luego, se trata de una cuestión decisiva en la medida en que los propios socios de la Unión Europea han reconocido como uno de los factores determinantes de su seguridad el mantenimiento de una sólida Alianza Atlántica.

Las futuras relaciones de cooperación que se articulen entre la Unión Europea y la OTAN serán determinantes para aquellos países que, en la actualidad, no son socios de la Unión Europea pero pertenecen a la OTAN. Estos países están percibiendo la integración de la defensa como un proceso que podría llegar a marginarlos en la gestión de las crisis que se desarrollan en el continente. De hecho, algunos círculos diplomáticos de estas capitales interpretan que, en la medida en que no son miembros de la Unión Europea, quedarían relegados a participar como socios de segunda clase en cualquier iniciativa militar de las instituciones comunitarias.

Estados Unidos se ha pasado los últimos 40 años lamentándose de la incapacidad de sus aliados europeos para articular su propia defensa, pidiéndoles que ejercitasen su nervio militar para depender menos de Washington. Han insistido en la necesidad de compartir la carga, pidiendo que ningún gobierno dedique menos del 3% del Producto Interior Bruto (PIB) a gastos de defensa. Pero cuando los europeos al cabo de los años se ponen de acuerdo y dan un paso al frente, Estados Unidos se alarma. ¿Qué ocurre? ¿Por qué esta contradicción?

Las razones son obvias, en primer lugar hay un fondo de desconfianza de Estados Unidos hacia los europeos: gentes activas, serias, leales, pero con una carga histórica que, en materia de defensa, les frena como un lastre. Otra preocupación del Pentágono son las posibles disfunciones en el seno de la OTAN. La Alianza es un mecanismo de eficacia probada, con una estructura operativa puesta a prueba, con órganos de análisis y decisión capaces de resolver crisis con la máxima rapidez y con una estructura dominada por Estados Unidos. Ellos tienen miedo de las disfunciones que un nuevo organigrama europeo podría provocar en el conjunto Atlántico. Temen también que una Unión Europea con una capacidad militar independiente debilite a la OTAN e incluso que llegue a competir con ella. Temen, en definitiva, perder protagonismo en Europa.

Eliminar las suspicacias, los recelos, las dudas y la desconfianza de Estados Unidos hacia un proyecto llamado «Europa de la defensa» supone un reto para los europeos. Es necesario hacerles comprender que Europa tiene que reforzar su estructura defensiva no sólo para aligerar el reparto de las cargas trasatlánticas, sino porque a medio plazo la integración europea no podrá realizarse plenamente si no se efectúa en toda su amplitud. Hay que convencer a los norteamericanos de que Europa no pretende convertirse en otra superpotencia defensiva, de que una Unión Europea con capacidad militar independiente no va a debilitar a la Alianza sino todo lo contrario, que va a fortalecer el lazo trasatlántico hoy firmemente trazado por la OTAN. Los europeos deben ir eliminando las reservas de los americanos pero sin que ello suponga en ningún caso el sacrificio del desarrollo de la IESD ya que tampoco es cuestión de sobrevalorar sus reacciones de irritación a este respecto.

A medida que la Unión Europea se vaya ampliando, la diversidad de intereses irá haciendo cada vez más difícil que la decisión de una intervención militar pueda tomarse. En este contexto, los Quince deben facilitar el desarrollo de la «abstención constructiva», recogida en el Tratado de Amsterdam, ya que de lo contrario el desarrollo de la capacidad europea de defensa y seguridad puede verse dificultada.

Si la Unión Europea decide llevar a cabo una misión utilizando las capacidades de la OTAN, será precisa una resolución al respecto del Consejo de la Alianza y con ello la anuencia de todos los Estados miembros. En este caso, la Unión Europea sólo podrá actuar si todos los miembros de la OTAN están de acuerdo con la intervención, lo que da un poder de veto indirecto a cualquier miembro de la Alianza sobre una hipotética actuación de la

Unión Europea utilizando las capacidades de la OTAN. La posibilidad de que la Unión Europea se manifieste a favor de intervenir de manera autónoma, al margen de la OTAN, y que esta última no refrende tal intervención con una resolución favorable, podría ser motivo de graves conflictos internos en el seno de la Alianza. Con ello se pone de manifiesto la importancia de una cooperación y consulta sin fisuras entre la OTAN y la Unión Europea y la necesidad de un análisis conjunto de las situaciones de crisis.

Otra dificultad a superar en el horizonte de las relaciones Unión Europea-OTAN es conseguir el establecimiento entre ambas Organizaciones de mecanismos que sean lo suficientemente ágiles como para evitar que la duda acerca de cuál de las dos Organizaciones tiene que actuar en un caso concreto genere retrasos en el proceso de toma de decisiones, ya que de lo que se trata es de dar una respuesta urgente a una situación de crisis.

El mando europeo dentro de la OTAN, en la que el comandante supremo aliado en Europa va a desempeñar un papel crucial como instancia de contacto para la Unión Europea y coordinador del apoyo que ha de prestar la OTAN en operaciones llevadas a cabo por la Unión, deberá ser convenientemente puntualizada y posteriormente puesta en práctica.

### **Relaciones y encaje institucional Unión Europea-OTAN-OSCE-ONU**

Para que la actuación de la Unión Europea sea generadora de seguridad, ha de disponer no sólo de los instrumentos políticos y militares adecuados para la gestión de crisis, sino que además ha de gozar de legitimidad para ello. Por este motivo en Helsinki se acordó que las intervenciones de la Unión Europea deben llevarse a cabo de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas y los principios y objetivos de la Carta para la Seguridad Europea.

En Helsinki, la Unión Europea también reconoció la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Ahora bien, en correspondencia a ese reconocimiento el Consejo de Seguridad debe asumir plenamente sus responsabilidades y evitar los bloqueos y retrasos en la toma de decisiones. Lo que no puede ocurrir es que la Unión Europea después de haberse dotado de instrumentos políticos y capacidades militares, no pueda desempeñar las misiones de mantenimiento y establecimiento de la paz y de gestión de crisis que ha asumido en Colonia a causa

del incorrecto funcionamiento de los órganos de Naciones Unidas, que son precisamente los que deben velar por la seguridad colectiva.

La relación de la OTAN y la Unión Europea con la OSCE debe adquirir mayor relevancia, de manera que los asuntos en ella legitimados puedan ser gestionados por la organización mejor preparada para hacerlo.

### **Cooperación con la OTAN en la gestión de crisis**

El establecimiento de una relación permanente y eficaz y de una asociación estratégica en la gestión de crisis con la OTAN, basada en los principios aprobados en Feira y en Niza, constituye un elemento esencial de la PESD. Han proseguido las consultas y la cooperación entre la Unión Europea y la OTAN sobre cuestiones de seguridad, defensa y gestión de crisis de interés común a fin de permitir la respuesta militar más adecuada a cada crisis y garantizar una gestión de crisis eficaz, respetando plenamente la autonomía de decisión de la OTAN y de la Unión Europea.

La Unión Europea y la OTAN han mantenido una estrecha cooperación sobre las cuestiones de gestión de crisis en los Balcanes Occidentales, en particular en la antigua República Yugoslava de Macedonia y en el sur de Serbia. Esta cooperación, en todo punto ejemplar, ha resultado particularmente fructífera. Las consecuencias de los atentados terroristas del 11-S han dado también lugar a una intensificación de las consultas.

Esta cooperación se ha traducido en particular en consultas políticas a nivel ministerial entre el Comité Político y de Seguridad y el Consejo del Atlántico Norte, así como en reuniones entre los respectivos comités militares. El secretario general alto representante y el secretario general de la OTAN así como sus representantes han realizado acciones conjuntas en la región de los Balcanes Occidentales.

Las discusiones entre la Unión Europea y la OTAN sobre las modalidades en que la Unión Europea podrá recurrir a los medios y capacidades de la OTAN, que se basan en las modalidades aprobadas por el Consejo Europeo en su reunión de Niza, proseguirán con carácter prioritario. Han avanzado con objeto de concluir rápidamente un acuerdo definitivo de seguridad conforme a las conclusiones de los Consejos Europeos de Niza y de Feira, siguiendo mientras tanto en vigor el acuerdo provisional. Los avances registrados en el ámbito de las capacidades militares han recibido el apoyo de los expertos de la OTAN.

## Hacia una estrategia europea

Durante mucho tiempo, Europa no ha estado muy interesada en las políticas y organizaciones de defensa, y es ahora a partir del 11-S cuando parece que se han desempolvado las tareas pendientes y aparece como nueva la necesidad de una revisión estratégica que estaba aletargada y esperaba su definición. Este compás de espera debido en parte al enfrentamiento entre los que quieren la defensa europea y los que no la quieren pero también y en mayor medida a la sensación de seguridad que se produjo tras la desaparición del mundo bipolar y con ello de la «única» amenaza creíble, se ha visto truncado con los ataques terroristas a gran escala sufridos por Estados Unidos en los que se ha puesto de manifiesto que los «nuevos riesgos», que habían aparecido en los documentos de trabajo de la OTAN para sustituir las antiguas amenazas, no eran meras construcciones abstractas justificativas de la Alianza sino realidades patentes que por desgracia se han visto confirmadas, parece la lección más importante a sacar de los atentados terroristas que si esas Organizaciones obtuvieran armas de destrucción masiva las utilizarían sin lugar a dudas.

Es un problema muy amplio definir una estrategia europea sobre todo por la propia indefinición del término «europea», pero si nos ceñimos a la Unión Europea como una realidad cambiante en ampliación en un escenario de las próximas décadas y damos por supuesto el alto nivel político de cohesión que ello implica podemos enumerar los campos que abarcaría una definición de la posible estrategia europea.

En primer lugar hay que evaluar la amenaza de forma realista, además hay que sintetizar y/o simplificar la defensa europea como un conjunto o sistema integrando todos los elementos bilaterales y multilaterales, una vez hecho esto habría que evaluar la herramienta y sacar a relucir las capacidades disponibles y las carencias detectadas, todo ello debe integrarse en un escenario temporal de diez o quince años con vocación de revisarse periódicamente; con estos elementos básicos la futura estrategia europea debería pasar el filtro de la transparencia ante los propios europeos para explicar lo que se pretende y obtener el respaldo y la dotación presupuestaria correspondiente (como hizo el general De Gaulle en Francia en la famosa «doble decisión») y ante nuestros aliados norteamericanos.

Siguiendo la metodología tradicional se podría definir un Concepto Estratégico, que en principio no sería el mismo de la Alianza, en realidad

las *misiones Petesberg* y la Fuerza de Reacción Rápida europea no son más que el principio de una estrategia europea. Los ataques terroristas del 11-S han demostrado de forma palpable que las aludidas *misiones Petesberg* se han quedado pequeñas a la hora de pensar en nuevas amenazas a la seguridad europea y las medidas que son necesarias para enfrentarse a ellas.

En unas jornadas recientes sobre la revisión estratégica de la defensa, el profesor Julián Lindley-French, del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, se refería a los diferentes enfoques del planeamiento de fuerzas que aflige a la Europa de la defensa, y enumeraba como elementos importantes los siguientes:

- Planeamiento de fuerzas detallado.
- Planificación de los escenarios que no sea muy genérico y que de verdadero sentido al Estado Mayor de la Unión Europea después del año 2003.
- Mayor definición o ampliación de las *misiones Petersberg* a la luz de los nuevos desafíos de la seguridad.
- Preparación de una lista de misiones militares basada en el análisis de las relaciones de la Unión Europea con la OTAN.
- Análisis del catalogo de calidad de las fuerzas y sistema de rotación.
- Asignación de las fuerzas a la lista de misiones para maximizar su utilidad.
- Evaluación adecuada tanto del tipo como del alcance de las carencias y nivel de capacidades y recursos.

El interrogante final es llegar a comprender cuales son los límites de la ambición colectiva de la Unión Europea en la seguridad internacional y que nivel de esfuerzo colectivo se requiere para ello.

### **Nuevas misiones de las Fuerzas Armadas**

Si el final de la guerra fría ha tenido como una de sus consecuencias la definición de las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas, los últimos acontecimientos han puesto en marcha los mecanismos desencadenantes de aquellas; en la actualidad estamos implicados en la lucha contra el terrorismo internacional no sólo a las unidades destacadas con ocasión de la guerra en Afganistán sino también, y quizás esto es menos conocido, un buen número de barcos implicados en la vigilancia contra terrorista.

El debate de la implicación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo internacional ha tenido un amplio eco en los medios de comunicación social y en la opinión pública ha podido dar lugar a un malentendido porque se ha tratado de llevar la polémica a circunscribirla en el marco interno nacional de la lucha antiterrorista contra ETA, aspecto este suficientemente aclarado por las autoridades competentes en el sentido de aclarar que en ese marco están perfectamente determinadas las competencias de las Fuerzas de Seguridad del Estado, pero que en un escenario regional o mundial de medidas de seguridad y vigilancia para impedir el libre movimiento de los elementos terroristas, las Fuerzas Armadas podían hacer una labor importantísima, como la citada anteriormente de nuestros barcos que en unión con los de otros países aliados vigilan los movimientos por el mar de barcos sospechosos por su carga, su ruta o por la irregularidad de sus movimientos. Esta cooperación con las Fuerzas Navales de otros países con el apoyo de los satélites de vigilancia se inscribe de lleno en el concepto de la seguridad cooperativa.

En una conferencia pronunciada por el general segundo jefe del Estado Mayor del Ejército recientemente, se pronunciaba en relación con las nuevas misiones de los Ejércitos y en particular del Ejército de Tierra en el sentido de que en el escenario de futuro ya no se concibe la actuación aislada de un ejército e incluso de un país. La respuesta a los nuevos riesgos y retos fundamentalmente se realizarán en el marco conjunto-combinado, por ello es necesario analizar cuales serán los rasgos fundamentales de estas misiones así como las necesidades que surgen de su preparación.

La ejecución práctica de las medidas de confianza y de los tratados de desarme prevé la ejecución de inspecciones y verificaciones *in situ*, que junto a las acciones de cooperación y diálogo en el área estrictamente militar han conducido a lo que podríamos denominar «diplomacia militar» que adquiere cada vez mayor relevancia al ser un componente básico de la prevención temprana de los conflictos. Esta nueva actividad obliga, inicialmente, a una revisión de la formación de los componentes de las Fuerzas Armadas, haciendo hincapié en el aprendizaje de idiomas y procedimientos de relación, y constituir en los cuarteles generales los órganos necesarios tanto para el planeamiento como para la ejecución de tales actividades.

En el marco de seguridad del siglo XXI las operaciones a realizar se centran fundamentalmente en la parte inferior del espectro del conflicto, es decir en la zona de operaciones de baja intensidad como, entre otras,



apoyo a autoridades locales, mantenimiento de la paz, ayuda humanitaria, y control de armamentos. Estas actividades se basan fundamentalmente en el contacto humano, capacidad de trabajo con agendas y grupos de voluntarios, y necesidad de gran flexibilidad y versatilidad de las fuerzas que las van a llevar a cabo. No cabe duda que la dimensión humana que aportan los componentes de las Fuerzas Terrestres, una de sus características fundamentales, las hacen quizá las más adecuadas, ya que la actuación de las otras fuerzas se basa especialmente en las capacidades de sus plataformas de dotación. De ahí que las Fuerzas Terrestres, con su flexibilidad y versatilidad de empleo, desempeñen la mayoría de misiones y cometidos en este tipo de operaciones, las cuales, desde luego, no serían posibles sin el apoyo específico proporcionado por los otros ejércitos, especialmente a la hora de llevar a cabo operaciones de aislamiento de zonas, embargos, o impedir la circulación de buques o aeronaves para mantener la intensidad del conflicto lo más baja posible. En este sentido, estas características del Ejército de Tierra le constituyen como una herramienta enormemente útil en manos del gobierno por la diversidad de opciones de empleo que proporciona.

Un aspecto a destacar en estas misiones es la relevancia que adquiere la población civil. Las migraciones masivas, movimientos de refugiados y desplazados consecuencia de limpiezas étnicas, zonas deprimidas donde deba llegar la ayuda humanitaria, etc., son objeto de atención preferente de la opinión pública que, en muchas ocasiones, demandará la intervención de Fuerzas Armadas, como hemos dicho anteriormente, por sus capacidades y no para una actuación militar. La dimensión geográfica de estos problemas superará normalmente el ámbito nacional y será preciso controlar para que el conflicto no se extienda a áreas adyacentes. Sin la acción conjunta no será posible acometer tales misiones, donde las Armadas y Ejércitos del Aire aportarán fundamentalmente sus medios de transporte, pero puesto que este escenario va a tener preponderantemente un carácter terrestre, donde será necesario controlar grandes movimientos de población y aliviar sus necesidades, los Ejércitos de Tierra asumirán el control de amplias zonas donde va a ser necesario no sólo la movilidad de estas fuerzas sino el estacionamiento de destacamentos en determinados puntos

Este tipo de operaciones que se ubican en la baja intensidad de conflicto no constituyen en ningún modo misiones de segundo nivel para las fuerzas que participan. Desde luego para las fuerzas que las ejecutan en ese momento son «su misión en mayúsculas» y para el resto de las Fuerzas Armadas y sociedad son la plasmación de un compromiso adquirido. Sin

embargo, la prioridad en cuanto a preparación es diferente. Las unidades deben adiestrarse para todo tipo de misiones, pero fundamentalmente aquellas de más alta intensidad en las que el empleo del poder militar en el sentido convencional es determinante. Además la dotación de equipos y armamentos debe hacerse en función de esas misiones de combate y no de las posibles necesidades derivadas de las misiones de baja intensidad. En consecuencia, antes de la participación en tales misiones de baja intensidad únicamente será necesario realizar una fase previa de aprendizaje de procedimientos específicos y determinar que parte de su equipamiento específico es necesario para llevar a cabo su misión.

Sin embargo, un aspecto que si resulta fundamental es llevar a cabo un cambio de mentalidad de cuadros de mando y tropa, para adecuarse totalmente al nuevo ámbito de seguridad definido anteriormente. La relación tanto con antiguos adversarios como con la población civil, la neutralidad que hay que mantener, o la capacidad de identificación de problemas que afectan a determinados grupos de personas o área imponen una evolución en la aproximación al problema que deben realizar los componentes de dichas fuerzas.

Cuando la escalada del conflicto avanza y llegamos ya hacia operaciones con empleo de la fuerza o incluso a la rama superior del espectro del conflicto con hipotéticas guerras de carácter internacional, la acción decisiva de la potencia de combate de las plataformas de los otros ejércitos aumenta en importancia, como se ha demostrado en la guerra del Golfo. Es en este tipo de operaciones cuando los Ejércitos del Aire y las Armadas desarrollan sus capacidades al máximo y la operación adquiere el auténtico carácter conjunto-combinado. En este tipo de operaciones, los centros de poder y objetivos vitales siguen estando en terreno firme y es necesario, por tanto, una acción decidida de las Fuerzas Terrestres para alcanzarlos que sigue desempeñando un cometido fundamental ya que la acción resolutive continúa estando en sus manos, como hemos podido comprobar en la guerra del Golfo.

Entre los principios de actuación de la estrategia militar que estamos desafiando para el siglo XXI destacan como principios de acción «promover la estabilidad» y «proyección de fuerzas» dentro del concepto genérico al que van los ejércitos de «prevención activa». La aplicación de estos principios de actuación para solucionar la posible crisis desde los primeros momentos de su aparición supone en el marco de «promoción de la estabilidad» el desarrollo de unas actividades en la posible zona ya sea de

colaboración, reparto de ayuda humanitaria o de mantenimiento de paz, es decir actividades situadas en la parte baja del espectro del conflicto. La «proyección de fuerzas» entendida como una rápida respuesta a un conflicto emergente con la finalidad de hacer sentir el poder de la nación o alianza y llegar a una rápida resolución del conflicto es evidentemente una operación conjunto-combinada, pero que lleva implícito el concepto de que la fuerza que se proyecta y asienta en la zona es terrestre. Vemos, pues, que en la aplicación tanto de uno como de otro principio, los Ejércitos de Tierra constituyen un componente básico y adquiere, de nuevo, el carácter de herramienta versátil en manos del gobierno al permitirle diversas opciones de actuación.

Sin embargo, la decisión de emplear los Ejércitos como herramienta estratégica eficaz en todo el espectro del conflicto, va acompañada por la asunción de un grado de compromiso alto por parte de la nación que toma la decisión. En este compromiso va implícito uno de los factores que más pesa a la hora de decidir su empleo, el de las posibles bajas. No cabe duda que la acción de las Fuerzas Terrestres en la zona de conflicto con un gran contacto humano, hace posible que cualquier incidente pueda producir un número de bajas no deseable, y que la opinión pública podría tener dificultades en aceptar. Es pues necesario, que este empleo del ejército se realice con el sustento de la voluntad nacional, y en las debidas condiciones de seguridad, consecuencia de un adiestramiento concienzudo y de la dotación del equipo adecuado al cometido a desempeñar.

### **El Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC) de defensa**

Conforme a las decisiones del Consejo Europeo de Helsinki y de los consejos siguientes, los Estados miembros se comprometieron, con carácter voluntario, a proseguir la mejora de sus capacidades militares con objeto de reforzar las capacidades europeas de gestión de crisis.

Nadie pone en duda la necesidad de reestructuración de las industrias de defensa europeas y al refuerzo de la base de defensa industrial y tecnológica, que debe ser competitiva y dinámica. Igualmente es preciso mejorar la armonización de las necesidades militares y la programación de la adquisición de armamento. Éste es un factor positivo que supone un gran paso adelante y contribuye al refuerzo de las capacidades de la Unión y, por ende, también al éxito del PAEC sobre las capacidades militares.

En la CIG de mejora de las capacidades militares de 19 de noviembre de 2001 los Estados miembros señalaron las carencias y convinieron en un plan de acción que permitirá resolverlas. Dicho plan contribuirá a lograr los objetivos fijados por el Consejo Europeo de Helsinki. Este plan de acción se fundamenta en decisiones nacionales (planteamiento «de abajo arriba»).

La racionalización de los respectivos esfuerzos de defensa de los Estados miembros y el refuerzo de la sinergia de sus respectivos proyectos nacionales y multinacionales debe permitir la mejora de las capacidades militares europeas. El PAEC sirve también para apoyar el proyecto político que ha dado origen al objetivo principal y para generar el impulso necesario para la realización de las ambiciones que la Unión Europea se fijó en Helsinki. El PAEC que se aplicará con ánimo de transparencia tiene por objetivo principal el de resolver las carencias residuales. El mecanismo de desarrollo de las capacidades, que incluirá las herramientas necesarias para el proceso permanente y detallado, permitirá garantizar el seguimiento y los progresos del desarrollo de las capacidades militares europeas.

Los PAEC son los siguientes:

- Mejora de la eficacia y de la eficiencia de los esfuerzos en materia de capacidades militares europeas.
- La fragmentación actual de los esfuerzos en materia de defensa brinda a los Estados miembros la posibilidad de racionalizar estos esfuerzos. Esto podría lograrse intensificando la cooperación militar entre los Estados miembros o grupos de Estados.
- Planteamiento «de abajo arriba» de la cooperación europea en materia de defensa.
- Los compromisos de los Estados miembros son de carácter voluntario y se basan en el respeto de las decisiones nacionales. Las capacidades requeridas se lograrán, por una parte, realizando los proyectos nacionales y multinacionales planificados y, por otra, desarrollando nuevos proyectos e iniciativas que permitan resolver las carencias restantes.
- Coordinación entre los Estados miembros de la Unión Europea y cooperación con la OTAN, La aplicación de este principio es esencial para centrarse en las carencias particulares, evitar las duplicaciones inútiles y garantizar la transparencia y la coherencia con la OTAN.
- La importancia de un amplio apoyo de la opinión pública.
- La ciudadanía de los Estados miembros debe tener una visión clara del contexto del desarrollo de la PESD, de las carencias existentes y de la

labor por realizar para lograr los objetivos fijados. Esta transparencia del plan de acción contribuirá a mejorar su eficacia y reforzará la acción y la voluntad política que subyacentes.

- Proyectos nacionales y multinacionales: el análisis de los proyectos nacionales y multinacionales en marcha, planificados o previstos, demuestra que, si se llevan a término y se pone a disposición de la Unión Europea los medios para ello, dichos proyectos permitirán hacer frente, total o parcialmente a la gran mayoría de las carencias existentes. Este análisis de los proyectos e iniciativas demuestra no obstante que, en estos momentos, no bastan para solucionar el conjunto de las carencias señaladas. Por ello conviene hallar métodos que respondan de modo adecuado a cada una de las carencias residuales.

Este plan de acción sólo surtirá efecto si los Estados miembros se comprometen a resolver todas las carencias, llevando a término sus proyectos e iniciativas tanto actuales como futuros y poniendo estas capacidades nuevas a disposición de la Unión Europea. El logro de este proceso exigirá unos esfuerzos consecuentes y permanentes por parte de los Estados miembros.

Para la ejecución del plan de acción y resolver las carencias que aún persisten existe una amplia gama de soluciones potenciales: la posible puesta a disposición de otras fuerzas y capacidades nacionales además de las ya declaradas, y tenerlas en cuenta en los futuros proyectos e iniciativas, permitiría remediar ciertas carencias, sobre todo relativas a las fuerzas. Otras soluciones alternativas consisten, por un lado, en la mejora de la eficacia y de la eficiencia de las capacidades existentes y, por otro, en la búsqueda de respuestas creativas que salgan del marco tradicional de los programas de adquisición de equipo militar.

Las soluciones multinacionales pueden incluir la coproducción, la financiación y la adquisición de capacidades, en particular para proyectos de gran amplitud, pero también para capacidades muy específicas. Estas soluciones pueden ampliarse también, cuando dichos equipos estén en servicio, a su gestión y a su uso.

Teniendo en cuenta los resultados de la reunión de los expertos nacionales de alto nivel responsables de los programas de adquisición o de planeamiento de la defensa, cuyo cometido es importante en este contexto, proseguirá, bajo la dirección del Comité Militar, el análisis y la evaluación, tanto cualitativa como cuantitativa, del conjunto de las carencias. Este análisis debería dar lugar a unas especificaciones detalladas que faciliten la búsqueda de las soluciones oportunas.

Por motivos de eficacia, de flexibilidad y de responsabilización de los Estados miembros, habrá que remitir, por tipos de capacidad, al grupo de alto nivel la composición de grupos de expertos adaptados a cada caso. Estos grupos tendrán el cometido de analizar las carencias aún existentes en su globalidad, y de enumerar todas las soluciones nacionales o multinacionales que puedan plantearse. De la animación, la coordinación y la síntesis en dichos grupos podría hacerse cargo un Estado miembro o un grupo de Estados piloto.

En el marco de sus responsabilidades, definidas en las conclusiones del Consejo Europeo de Niza, en materia de dirección política del desarrollo de las capacidades militares, el Comité Político y de Seguridad, conforme a la opinión del Comité Militar, informará periódicamente al Consejo.

### *Situación actual del PAEC*

El Comité de Defensa elaboró un informe de progreso del PAEC para la consideración de los ministros de Defensa y su anotación por el Consejo de Asuntos Generales el 13 de mayo de 2002. En el se informa de la apertura de 18 paneles que cubren parcialmente tres carencias y completamente 22 de las 40 incluidas en el Catálogo de Progreso de Helsinki. Todos ellos con la excepción de uno han iniciado ya sus trabajos y se espera que se produzcan resultados antes de finalizar el año.

La fase de ejecución en que se encuentra actualmente el plan es de estudio de soluciones. La implementación de los resultados de esta fase deberá realizarse acometerse en otra siguiente que empezará de forma progresiva a partir de la presentación de los informes de los paneles. Otro aspecto a reseñar en la puesta en marcha del plan es el interés que a raíz de este paso se ha suscitado en todos los foros de la PESD, y en los relacionados con las capacidades militares en el seno de la OTAN. La concienciación conseguida de los diversos organismos en la importancia de las capacidades ayudará sin duda a allanar los pasos precisos para lograrlas.

Un asunto pendiente de resolver es el de la compatibilización y refuerzo con las acciones paralelas desarrolladas en el seno de la OTAN, área en la que el avance realizado ha sido reducido. Este es un paso necesario para la optimización de los recursos financieros dedicados a capacidades, aunque va a presentar problemas políticos en su puesta en marcha ante las tesis autonomistas de Francia y el apoyo que le brindará Grecia por sus intereses en interferir la eventual participación de Turquía.

Otro asunto sobre el que no se ha producido ningún avance, y se prevé difícil, es sobre la participación de terceros países en el PAEC. Las causas son las mismas que en el caso anterior.

Respecto al futuro del PAEC, la Presidencia va a presentar una iniciativa para reestructurar la dependencia orgánica del control de su ejecución, asignando al Comité de Política y de Seguridad este cometido, de manera que se facilite la implementación efectiva de las conclusiones de los paneles. Se pretende iniciar este proceso mediante la presentación de un *non-paper* que serviría de base para la discusión de un documento que debe llevar a la creación de un nuevo grupo dependiente del Comité Político y de Seguridad.

### **El coste de la defensa europea**

Una cuestión importante que todavía queda por determinar, es la de quién va a sufragar el coste de la defensa europea. En el presupuesto de la nueva fuerza europea deberán combinarse tres tipos de costes: el de la aportación de efectivos humanos y materiales; los derivados de la adquisición de medios necesarios para cubrir las carencias detectadas; y los de la estructura común y maniobras que deberán realizarse de forma conjunta para mantener la eficacia de la fuerza.

Hasta ahora, el debate sobre los acuerdos de financiación se ha orientado de forma que las contribuciones se mantengan en la más estricta voluntariedad. No obstante, con toda seguridad en un futuro muy próximo saldrá a la luz la cuestión de si los países que menos gastan en defensa —como España— deben hacer un esfuerzo mayor que los demás o si la carga debe ser proporcional al gasto actual en defensa de cada país.

Propuestas como las que hizo el ministro francés de Defensa de que todos los socios comunitarios deberían subir el presupuesto dedicado a Defensa hasta un mínimo del 0,7 o 0,8% de su PIB, apuntan hacia la creación de unos «criterios de convergencia» que fijen el esfuerzo imprescindible que debe hacer cada Estado. La Presidencia portuguesa de la Unión Europea, sin embargo, afirmó que no hay «consenso» sobre los planes franceses. La tendencia comunitaria es que el actual ejercicio de definir necesidades y aportaciones vaya dirigido a evitar precisamente esos criterios de convergencia. Lo que está claro es que el debate continúa y que crecerá en intensidad si las aportaciones voluntarias no satisfacen los requerimientos. Los futuros acuerdos de financiación se prevén largos y fatigosos.

En un ambiente de potenciación de la defensa europea la retórica debe ir seguida de actos, es decir, es una contradicción estar a favor de una fuerza europea al tiempo que se reduce el presupuesto militar. Francia, Reino Unido y, sobre todo Alemania, continúan recortando sus gastos de defensa, siendo especialmente grave la situación de esta última, que ha situado su gasto en defensa al nivel del año 1970. Solamente Italia y España incrementan ligeramente sus presupuestos de Defensa, aunque ambos países parten de una situación de partida muy retrasada. Mientras no se llegue a un consenso de los aliados europeos sobre el final de las restricciones y sobre unos niveles presupuestarios razonables, habrá que cuestionarse la reestructuración de los ejércitos y la formación de tropas de intervención europeas capacitadas, y también será difícil que la industria armamentística europea, recién consolidada, pueda cosechar los frutos de sus esfuerzos de racionalización.

En la Reunión de Ministros de Defensa de la Unión Europea celebrada en Sintra, el ministro de Defensa portugués declaró que los Quince son conscientes de que será preciso:

«Aumentar los presupuestos militares para que Europa pueda cumplir con sus planes.»

Pensando en el medio y largo plazo, la distribución del coste de la fuerza europea debería depender del peso político de cada país dentro de la Unión Europea, ya que, en definitiva, se trata de una fuerza militar al servicio de los principios e intereses de Europa. Por ello, debe establecerse un objetivo de convergencia que permita en un plazo razonable que cada país asuma el coste equivalente a su peso político en la Comisión Europea en función del sistema de ponderación de votos, instrumento que refleja el peso de cada Estado dentro de la Unión Europea.



## **CAPÍTULO SEXTO**

# **LA SEGURIDAD INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD EUROPEA DEL FUTURO**

## LA SEGURIDAD INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD EUROPEA DEL FUTURO

Por FÉLIX ARTEAGA MARTÍN\*

Dentro del marco general de la guerra contra el terrorismo y la seguridad europea que aborda esta obra colectiva un año después de los atentados del 11 de septiembre (11-S), no podía faltar un capítulo destinado a la evolución y expectativas de la seguridad interior en la Unión Europea. En primer lugar, porque la cooperación policial y judicial no ha dejado de crecer cualitativa y cuantitativamente durante los últimos años, tanto en su vertiente de «internacionalización», resultado de nuevas amenazas transnacionales que afectan desde el exterior a la seguridad de los Estados miembros, como en su faceta de «europeización», debido a su creciente protagonismo y contribución al proceso de construcción de la Unión Europea. El futuro de la seguridad europea no depende ya exclusivamente del devenir de las políticas europeas clásicas de seguridad, defensa, exterior y relaciones exteriores, sino también de la seguridad interior que ha dejado de ser una política secundaria respecto a las anteriores.

La Seguridad Interior Europea (SIE) ha ocupado exclusivamente el espacio de las políticas de justicia e interior objeto de cooperación colectiva europea, sin restar soberanía a los Estados miembros de la Unión Europea

---

\* Profesor asociado de Relaciones Internacionales en la Universidad «Carlos III» de Madrid e investigador sobre seguridad interior europea del Instituto Universitario «Duque de Ahumada» de la misma Universidad.

que mantienen intacta la titularidad de toda las competencias y sólo han cedido el ejercicio de algunas. La SIE no tiene vocación de reemplazar a los Estados en sus responsabilidades ni cancelar la vigencia de otros acuerdos bilaterales o multilaterales, sino de gestionar los nuevos riesgos de seguridad que sus Estados miembros acuerden. De ahí que la primera parte del capítulo se dedique a describir el proceso de evolución, su dinámica, acuerdos y los ámbitos de competencia alcanzados, a fin de constatar la existencia de una política autónoma y vinculada al proceso europeo de construcción (1).

Pero la SIE también tiene una interacción que antes no existía con la seguridad exterior de la Unión Europea y que obliga a revisar su peso específico en el conjunto de la proyección internacional europea para delimitar funciones y distribuir responsabilidades entre los actores tradicionales y los recién llegados. El capítulo aprovecha la experiencia derivada de los cambios posteriores a los atentados del 11-S contra Estados Unidos, las reacciones estadounidenses y europeas en los ámbitos de seguridad para evaluar las secuelas y retos a corto y medio plazo de la seguridad europea. Finalmente, y de cara al futuro de la seguridad europea que reclama el título de esta obra colectiva, se establecen previsiones de escenarios para la seguridad interior y europea de acuerdo con las líneas de evolución y las dinámicas descritas.

## **El contexto interno de la seguridad interior europea**

El primer círculo de influencia que afecta a la SIE es el derivado del proceso europeo de integración (europeización) que ha potenciado la cooperación multilateral europea por la necesidad de introducir medidas compensatorias a la desaparición de las fronteras intraeuropeas y por la voluntad de construir un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia para el año 2004. La «europeización» del proceso se aceleró tras la decisión de llevar adelante el mercado único, ya que al desaparecer las fronteras nacionales que mantenían la ficción de autosuficiencia e inmunidad se acentuó el riesgo de contagio de inseguridad de unos países a otros (2). El

---

(1) Los textos íntegros de los documentos que se citan entre paréntesis pueden encontrarse en: <http://register.consilium.eu.int>

(2) La creación del mercado único y la necesidad de «europeizar» algunos problemas de seguridad como factores de aceleración de la cooperación europea se han descrito por MONAR, J.: «The Area of Freedom Security and Justice», en *Collegium* número 22, pp. 1517, diciembre 2001.

gran logro de la construcción europea ha sido crear un gran mercado económico europeo, sin fronteras interiores, donde las mercancías, los capitales y los servicios pueden circular libremente. Sin embargo, la libre circulación de las personas ha generado un riesgo añadido a la seguridad interior de los Estados y por eso se han establecido medidas compensatorias de refuerzo en las fronteras exteriores de la Unión Europea y acentuado la cooperación entre los servicios de inmigración, policiales y aduaneros. La supresión de las fronteras también ha facilitado la proliferación de delitos transfronterizos en los que las administraciones policiales y de justicia se encuentran en condiciones de inferioridad en relación con la delincuencia organizada, que se aprovecha de las diferencias entre legislaciones y utiliza la cobertura de la nacionalidad y la de la libertad de desplazamientos para potenciar su impunidad y huir de la aplicación de los ordenamientos democráticos.

La colaboración intergubernamental nació en el año 1975 al margen de las Comunidades para tratar asuntos de asilo, migración y colaboración policial y judicial. El Grupo de Trevi fue ampliando esas materias a los campos de la delincuencia organizada, el terrorismo y la seguridad interior. La llegada del mercado único hizo necesario reforzar el control de las fronteras exteriores y la cooperación judicial y policial entre los Estados miembros –ampliada a Islandia y Noruega–, se intensificó con el Grupo Schengen en 1985 y su Convenio de Aplicación en el año 1990 pero sin llegar a desarrollar una cooperación intergubernamental sistematizada. El salto cualitativo llegó en 1992 el Tratado de la Unión Europea acordado en Maastricht creó un título (VI) y pilar propio (tercero) para albergar la cooperación intergubernamental en Asuntos de Justicia e Interior (JAI). El encargo del Consejo Europeo a los ministros de Justicia e Interior de desarrollar un espacio de seguridad supuso el reconocimiento de un nuevo ámbito de actuación donde concurrían competencias distribuidas entre los diversos actores.

La «comunitarización» comenzó en 1997, cuando el Tratado de Amsterdam revisó los tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea para redistribuir las competencias en JAI entre los tres pilares y «comunitarizar», es decir, poner bajo la gestión de los órganos comunitarios (primer pilar) los asuntos de asilo, inmigración y fronteras, mientras que han reforzado la cooperación intergubernamental en los asuntos de gestión de crisis, terrorismo y narcotráfico (segundo y tercer pilares). Bajo la idea fuerza de crear un espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo 61), pasaron a ser oficiales las prácticas informales de cooperación judicial y

policial desarrolladas en los laboratorios de Trevi y Schengen; los Estados miembros dieron a la Comisión derecho de iniciativa (artículo 34.2) aunque se reservaron un periodo transitorio de cinco años antes de su cesión total; reforzaron la participación del Parlamento (artículo 39) y pasaron los asuntos de asilo y migración al primer pilar.

Entre Amsterdam y Niza, y sobre la base del informe de la Comisión Towards an Area of Freedom, Security and Justice de julio de 1998, los Quince diseñaron una política europea de seguridad interior en el plan de acción aprobado por el Consejo Europeo de Viena en diciembre de 1998, y pusieron fechas, responsables y calendarios para alcanzar los objetivos previstos durante el Consejo Europeo monográfico de Tampere (3). Posteriormente, y bajo el impacto de los atentados del 11-S, le tocó al Consejo Europeo de Laeken bajo Presidencia belga revisar el estado del tránsito hacia los objetivos de 2004 y el efecto de las medidas antiterroristas acordadas en un nuevo plan de acción específico acordado en septiembre de 2001 (4). El camino hacia los objetivos del año 2004 se mantiene dentro de los itinerarios previstos e, incluso, adelantados tras aprovecharse del impacto del 11-S para allanar los obstáculos y reservas internas al proceso de convergencia policial y judicial.

La cooperación en JAI se ha repartido entre los pilares primero y tercero, aunque como se verá más adelante también afectan al segundo pilar. En el primero se está tratando de armonizar y profundizar las políticas y ordenamientos jurídicos nacionales sobre cooperación judicial en materia civil, el asilo y la inmigración; competencias cuya responsabilidad de ejecución ha pasado del ámbito gubernamental al comunitario, donde las instituciones supranacionales de la Unión Europea gestionan las políticas comunes en áreas donde los intereses —o los problemas— han pasado a ser de

---

(3) El Consejo Europeo se reunió de forma monográfica en Tampere, Finlandia (15-16 de octubre de 1999), a instancia española, para aprobar medidas concretas en la lucha contra la delincuencia a la escala de la Unión Europea y para la construcción del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Los avances se evalúan por un sistema de marcadores (*scoreboard*) de objetivos bajo supervisión de la Comisión Europea y que se actualizan semestralmente, siendo la última (9.704/2002) de 6 de junio de 2002.

(4) Tras los atentados contra Estados Unidos, se convocó un Consejo Europeo extraordinario (21 de septiembre de 2001) que aprobó un plan de acción antiterrorista diseñado por los ministros de Justicia e Interior en sus Consejos de 21 y 27-28 de septiembre de 2001, coordinado con los ministros de Finanzas, Transportes y Comunicaciones (16 de octubre de 2001) y presentado al Consejo de Asuntos Generales para su aprobación final (12.800/2001).

interés común: asilo, inmigración, control en las fronteras exteriores, drogas, fraude internacional, justicia civil y penal o cooperación aduanera y policial. Materias que pasarán, si todo funciona como está previsto —y los Estados miembros así lo deciden—, al control de la Comisión en el año 2004 cuando acabe el periodo transitorio.

Dentro del tercer pilar se está ampliando y profundizando la cooperación entre los servicios policiales, aduaneros y de inmigración de los Estados miembros en relación con los delitos más graves que les afectan. También se fomenta la cooperación judicial y normativa para facilitar la regulación y la investigación de materias penales que traspasan las fronteras, agilizando las respuestas y armonizando los procedimientos. Por último, la cooperación en materia civil afecta a problemas cotidianos que afectan las esferas familiar o mercantil que no tienen relación con la seguridad relacionados con la situación familiar o los negocios.

Dicho lo anterior, se debe advertir que a pesar de los avances descritos, la cooperación en los campos judicial, policial y de protección civil de la Unión Europea presenta todavía obstáculos estructurales que limitan su progresión. En primer lugar, y como todas las políticas de la Unión, la seguridad interior de la Unión Europea presenta la tensión entre el sistema intergubernamental y el comunitario por ocupar posiciones. El crecimiento de la seguridad interior no desplaza —sino que complementa— las tradicionales competencias nacionales, que siguen siendo el núcleo fundamental de la soberanía anterior, pero muestra cómo se van europeizando los problemas más graves de seguridad interior. Las decisiones políticas adoptadas en los Consejos precisan luego voluntad política de los Gobiernos para hacerlas parte de su ordenamiento interno, ya que pertenecen a la categoría del derecho blando (*soft law*) y no se aplican automáticamente, y de la cooperación de los agentes judiciales y policiales encargados de aplicarlo, ya que la desconfianza y el desconocimiento respecto a culturas ajenas dificultan la cooperación multilateral.

En segundo lugar, la seguridad interior europea tiene un carácter fundamentalmente reactivo, definiéndose frente a los problemas, en lugar de preventivo, anticipándose a su aparición o configurándolos de acuerdo a una estrategia general decidida, lo que hace que el impulso venga fundamentalmente del lado de los problemas. Esta anomia estratégica podría solucionarse si la Convención Europea o los Estados miembros proporcionan un objetivo global de integración que permita articular las estrategias y políticas en curso, pero mientras no exista esa clarificación todos

los procesos descritos tendrán un carácter coyuntural y dependerán de los cambios en el panorama de la seguridad internacional y en la voluntad de los Estados miembros.

La contribución intergubernamental al desarrollo de la cooperación policial y judicial europea parece de momento garantizada por la creciente preocupación de la sociedad europea y de los medios de comunicación por las cuestiones de seguridad interior. Como reflejaron las campañas electorales del año 2002 en Holanda y Francia (5), la seguridad ha pasado a ocupar los primeros lugares de las agendas electorales, y aunque la mayor parte de las causas de la inseguridad ciudadana no están relacionadas con su contexto internacional o europeo, cada vez se percibe más claramente el impacto de las fuentes externas de riesgo en la seguridad inmediata de los ciudadanos. Esta percepción estaba hasta ahora reservada al restringido grupo de expertos policiales y judiciales implicado en la cooperación internacional y escapaba a la atención de los ciudadanos y de sus élites (6), pero una vez el 11-S ha conseguido popularizar su percepción, ha aumentado la presión social para que las agendas gubernamentales atiendan esta necesidad desplazando, si es preciso, a otras preocupaciones tradicionales de sus puestos prioritarios.

### **La interacción entre las dimensiones interior y exterior de la seguridad de la Unión Europea**

La separación entre ambas dimensiones no es una consecuencia del proceso europeo de integración porque a éste ya acudieron los Estados miembros con una división previa. Tradicionalmente, la seguridad ha formado parte del núcleo duro de la soberanía estatal. En términos del con-

---

(5) En el caso francés, el «aumento de la inseguridad» se convirtió en el elemento fundamental de la campaña presidencial y aunque su origen era fundamentalmente de origen interno, la percepción de una Francia «amenazada» introdujo la seguridad interior en la agenda electoral. GATTEGNO, H.: «M. Chirac décrit une France gagnée para "la peur" et préconise la création d'un ministère de la sécurité», en *Le Monde*, 19 de febrero de 2002.

(6) Resulta interesante conocer la diferente percepción entre las élites y los ciudadanos. Por ejemplo, la lucha contra el terrorismo y las drogas es de máxima prioridad para un 43% de las élites (88% para los ciudadanos), la garantía de derechos y libertades para el 44% (81% para los ciudadanos) y el refuerzo de la ley y la justicia alcanza el 35% (86% para los ciudadanos). SPENCE, J. M.: «The European Union: A View From the Top», en *EOS-Gallup Europe*, pp. 19-26. 1996.

trato social «roussonian», los ciudadanos cedieron a los Estados modernos el monopolio de los instrumentos coactivos a cambio de que éste garantizara sus derechos y libertades esenciales. Hasta finales del siglo XX, la principal preocupación de la seguridad como política pública era de garantizar la supervivencia del Estado y de sus ciudadanos frente a la amenaza de invasión militar, ya que ésta era un riesgo más directo y grave para los intereses vitales de los Estados que los relacionados con el orden público. Esta percepción asimétrica de amenazas generó una dicotomía asimétrica de la seguridad en dos polos: el exterior asociado a un riesgo vital y el interior reducido a un problema menor de orden público.

La prioridad de las políticas, instituciones y estudios de seguridad se enfocó casi exclusivamente hacia los aspectos estratégicos, militares o diplomáticos (*high politics*) de la seguridad exterior, mientras que la dimensión interna de la seguridad quedó postergada como una política menor (*low politics*) y menos preocupante para la supervivencia de los Estados y la de sus ciudadanos. Esta asimetría se retroalimentó durante décadas porque los riesgos de la seguridad interior nunca fueron tan graves e inminentes como los de la exterior, ni cuantitativa ni cualitativamente, por lo que su baja prioridad en las agendas gubernamentales, su marginación en los estudios estratégicos o la indiferencia de los medios de comunicación fueron causa y efecto de su postergación científica.

Así que no es de extrañar que la seguridad interior no se incluyera entre las prioridades de la integración europea porque los Estados miembros deseaban mantener la separación y el método de integración seguido no tenía entre sus funciones prioritarias la seguridad interior. Las dimensiones exterior e interior de la seguridad europea, SIE y seguridad exterior europea, se desarrollarían con distinto ritmo e intensidad a partir del marco más amplio de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC). Los métodos de integración seguidos en la construcción europea, función tras función (funcional), o apoyándose en los actores implicados en ellas (neofuncional) dieron prioridad a las relaciones económicas exteriores, la seguridad o la defensa mucho antes de admitir la necesidad de cooperar en la seguridad interior. Su postergación ha sido más notoria porque a diferencia de la defensa, no ha contado con una organización paralela como la de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la que delegar esas funciones.

Sin embargo, la misma lógica del interés prioritario que determinó en el pasado la prevalencia de la seguridad exterior respecto a la interior, está



invirtiendo ahora la relación entre ambos. La progresiva desmilitarización y el fin del conflicto Este-Oeste comenzaron a reducir el protagonismo hegemónico de la dimensión exterior, desplazando la seguridad exterior a lugares menos prioritarios de las agendas gubernamentales. La desmovilización del esfuerzo militar, tecnológico y presupuestario asociado a la guerra fría redujo la demanda de seguridad exterior y la emergencia de las crisis de posguerra fría diluyó sus contornos de autodefensa para hacerla adentrarse en el ámbito más laxo de la seguridad colectiva. Incluso, tras el descarte de la defensa colectiva a favor de la OTAN, la dimensión exterior de la seguridad europea quedó reducida al espectro de las *misiones Petersberg* y sólo tras los atentados del 11-S se ha procedido a estudiar una ampliación de las misiones para evaluar cuál sería las competencias de la seguridad exterior en el ámbito antiterrorista.

Los cambios en el contexto internacional de seguridad también afectan a la seguridad interior. El proceso de globalización que transforma la sociedad internacional están haciendo evolucionar de forma acelerada la seguridad interior de los Quince, aumentando su vulnerabilidad y sensibilidad bajo la «internacionalización» de la seguridad. Por eso han tenido que dar respuesta a problemas transnacionales que se han ido instalado en la sociedad europea como el narcotráfico, el blanqueo de dinero, la trata de seres humanos o el crimen organizado (7), y que no constituyen una lista cerrada sino que se va abriendo a nuevos riesgos el terrorismo o la protección civil, dos líneas de actuación preferentes tras los sucesos del 11-S y que no estaban previstos con antelación pero han entrado en las agendas gubernamentales de la mano de la preocupación social.

No es que la cooperación policial y judicial en la Unión Europea tenga el monopolio de la lucha contra la internacionalización de algunos tipos de delitos y de delincuencia ya que para ese contexto global parecen más adecuadas otras organizaciones internacionales como Naciones Unidas, la Comisión Internacional de Policía (Interpol) o los Siete Países más Industrializados y Rusia (G-8), ocupadas de coordinar la actuación legislativa, policial y política, respectivamente, frente a los riesgos derivados de la globalización. Lo que ocurre es que la relación con terceros actores contribuye a dotar de autonomía y autoestima a la seguridad interior y ese

---

(7) Alessandro Politti considera como tales el crimen organizado, el tráfico de drogas y el terrorismo internacional, «European Security: the New Transnational Risks», en *Chaillot Papers* número 29, p. 1. 1997.

proceso de autoafirmación tendrá un reflejo a la hora de coordinar su crecimiento con las organizaciones regionales como la OTAN, la Organización sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa que, como hemos visto tras el 11-S, se ven obligadas a revisar sus competencias tradicionales para hacer frente al impacto regional de los nuevos riesgos globales (8), lo que da lugar a cierta confusión y tensión entre ellas a la hora de establecer el reparto y la coordinación de tareas.

El proceso de internacionalización descrito también afecta a la cultura de seguridad exterior vigente en la medida que su diseño inicial estaba prevista para traspasar las capacidades militares desde la defensa territorial a la proyección externa y, tras el 11-S, se ha invertido el proceso para reivindicar una dimensión militar de la seguridad interior. La separación entre las dimensiones externa e interna de la seguridad conducía a separar las actuaciones militares de las de investigación pero ahora, bajo el impacto del debate estadounidense para establecer una seguridad interior (*homeland security*) y una defensa interior (*homeland defence*) y de las iniciativas de la OTAN para explorar nuevas misiones en el campo de la seguridad, se ha planteado en la Unión Europea el debate sobre la contribución militar a las tareas de seguridad de naturaleza civil y, lo que es más novedoso, el debate sobre la contribución de la seguridad interior a la proyección internacional de la Unión Europea.

La solución no es fácil porque tenemos las categorías mentales todavía vinculadas a la dicotomía clásica: exterior e interior de la seguridad y arrastramos esa servidumbre a la hora de hacer frente a los nuevos riesgos. Así, los actores vinculados a la cultura tradicional de seguridad exterior alegan que ya que la procedencia de los riesgos transnacionales es externa, su combate recae dentro del área «natural» de sus competencias, por lo que reivindican ampliar hacia el interior de las fronteras nacionales su espacio de intervención. Esta reivindicación está asociada con el concepto restringido de la seguridad, que la reduce e identifica con sus aspectos militares y diplomáticos y explica la «militarización» de los nue-

---

(8) La OTAN ya incluyó los «nuevos retos globales de seguridad» en su revisión estratégica de Roma en 1990 y lo ha vuelto a hacer en la de Washington de 1995, pero todavía no se ha traducido en criterios políticos, doctrinales u operativos, aunque probablemente se pronunciará sobre ellos en el próximo Consejo Atlántico de Praga en noviembre de 2002. Para una aproximación a las iniciativas de las organizaciones de seguridad frente al terrorismo, véase lord Robertson, «International Security and the Fight against Terrorism», discurso en Viena, Austria. 14 junio 2002.

vos riesgos (9) y la proliferación de declaraciones de autoridades militares que reivindicaban las nuevas misiones antiterroristas para las Fuerzas Armadas.

Simétricamente, los actores de la seguridad interior deberían reivindicar una proyección externa de sus competencias en la idea de crear un *continuum* de seguridad que fuera añadiendo a las competencias policiales y judiciales domésticas los nuevos riesgos transnacionales de seguridad relacionados con el tráfico de drogas, blanqueo de dinero, crimen organizado, trata de seres humanos y emigraciones ilegales y, siguiendo la misma lógica, el terrorismo internacional tras el 11-S. Esta lógica respalda el establecimiento de una dimensión de seguridad interior dentro de las relaciones exteriores de la Unión Europea, de forma que sus acuerdos con terceros países vayan incluyendo cláusulas dedicadas a las nuevas relaciones de migración o cooperación antiterrorista entre otros (10).

Las dos culturas tienen sus capacidades y limitaciones. La seguridad interior se caracteriza por subordinarse a un entorno reglado por el Estado de Derecho y el respeto a unos derechos y libertades fundamentales, una situación que condiciona la actuación de los agentes policiales y judiciales y a la que no están habituados los agentes militares y diplomáticos relacionados con la seguridad exterior (11). Así que ante ese entorno complejo de actuación se deben descartar soluciones simples como la militarización de la seguridad interior o la desregulación de la intervención internacional o doméstica, ya que de hacerlo se consolidará el enfrentamiento

---

(9) Pastore recoge como ejemplo de esta tendencia la decisión en 1986 del presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, declarando la «guerra contra la droga» por considerarla una amenaza a la seguridad nacional, y su disposición a movilizar las Fuerzas Armadas para hacerle frente. «Reconciling the Prince's two Arms», en *ISS-WEU Occasional Papers* número 30, p. 12, octubre 2001.

(10) El desarrollo de una dimensión de seguridad interior en las relaciones exteriores y en la política exterior y de seguridad cuenta con la dirección del Consejo de Asuntos Generales, el impulso de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo, y la gestión coordinada de las sucesivas Presidencias de la Unión Europea en un programa común (para el balance de la Presidencia española, véase el Documento 10.835/2002 de 9 de julio de 2002).

(11) JENTLESON, B. W.: señala cómo el equilibrio entre los imperativos de seguridad nacional y los requisitos de las libertades civiles es el elemento fundamental para revisar la nueva dimensión interna de la seguridad, «The Need for Praxis», en *International Security* volumen 26, número 4, pp. 176-177, primavera de 2002.

entre las culturas de seguridad exterior e interior con la sensibilidad social y política.

Como resultado de todo lo anterior ha entrado en crisis la tradicional división entre las dimensiones exterior e interior de la seguridad europea y la nueva concepción de la seguridad europea deberá resolver las contradicciones entre las dos culturas estableciendo un nuevo concepto integrador, multidimensional, que coordine y encaje cada una de las estrategias parciales y gestione su zona de solapamiento. La aplicación en el ámbito doméstico de medidas extraordinarias para garantizar la seguridad pone en riesgo los niveles de libertad de los ciudadanos, ya que el equilibrio entre libertad y seguridad es muy sensible a la interacción entre eficacia y legitimidad (12). La nueva estrategia (metaestrategia) debería establecer mecanismos de cooperación y redistribuir competencias y medios en función de la ventaja comparativa de cada agencia, de su capacidad de adaptación y de un plan maestro de coordinación y racionalización de los esfuerzos.

### **La lucha antiterrorista como laboratorio de colaboración entre las dimensiones exterior e interior de la seguridad**

Tradicionalmente, las relaciones transatlánticas han sido la pieza fundamental de la seguridad europea que ha consolidado un espacio de paz y seguridad sobre sus elementos militares y políticos. La cooperación en cuestiones de seguridad interior no ha estado nunca en la agenda transatlántica ni siquiera tras la apertura de las relaciones bilaterales Estados Unidos y la Unión Europea a nuevos aspectos de colaboración bajo Presidencia española del año 1995, y que dio lugar a la Nueva Agenda Transatlántica y su plan de acción. Sin embargo, y una vez más, los atentados del 11-S dieron la oportunidad de abrir una nueva dimensión a la seguridad interior.

La seguridad interior no puede disfrutar de la misma relación transatlántica que goza la seguridad exterior europea ni por tradición ni por natu-

---

(12) Patrick Hubert ubica el debate entre seguridad y libertad en el núcleo de los JAI y lo articula en torno a dos tensiones: los objetivos, eficacia de las instituciones y respeto a los derechos fundamentales, y las técnicas: elaboración normativa y aplicación práctica. «Quels avens pour l'Europe de la justice et de la police?», en *La Documentation Française*, pp. 11-12. Paris, 2000.

raleza. Los sistemas policiales y judiciales de ambos lados del Atlántico son mucho más diferentes que los militares y diplomáticos y hasta el 11-S no existían intereses compartidos, tanto bilateral como multilateralmente, entre Estados Unidos y la Unión Europea. Aunque los atentados del 11-S han abierto un nuevo capítulo de cooperación en materias de interior cabe esperar que se reproduzcan entre ambos lados del Atlántico, cuando menos, los mismos obstáculos estructurales de tipo sociológico, jurídico y político señalados entre los propios Estados europeos. Una dificultad que se ha puesto de manifiesto en los problemas para negociar un acuerdo de cooperación judicial que supere las divergencias existentes a propósito de la pena de muerte, la protección de datos o la protección de derechos fundamentales entre Estados Unidos y la Unión Europea.

En todo caso, la cooperación en cuestiones de seguridad interior se ha iniciado de la mano de la preocupación común ante el terrorismo. El conocimiento disponible a ambos lados del Atlántico sobre el denominado hiperterrorismo, las acciones terroristas con medios de destrucción masiva, es muy bajo en ambos aliados debido su novedad en la seguridad internacional y ambos aliados tendrán que aprender sobre la marcha, pero en el caso del terrorismo clásico, el nivel de conocimiento europeo es mucho más avanzado debido a la experiencia directa de algunos Estados miembros de la Unión Europea en su lucha contra el terrorismo.

La cooperación en el ámbito terrorista ha sido la decana de la cooperación policial y judicial europea. Mucho antes de que el 11-S pusiera de relieve la condición internacional del terrorismo, los europeos ya habían tomado conciencia de su riesgo colectivo. Cuando la proliferación de secuestros de aeronaves de mediados de los años sesenta hizo necesaria la coordinación policial, los Estados miembros se agruparon en el Club de Berna en 1968 para facilitar la cooperación antiterrorista. A partir del año 1975 se optó por abrir mecanismos permanentes de cooperación que facilitarían la cooperación entre las policías pero sin crear estructuras supranacionales. El Grupo Trevi asignó a su primer grupo de trabajo la coordinación antiterrorista de los Estados miembros a través de oficinas nacionales de enlace. Tras la desaparición de ese grupo con el Tratado de la Unión Europea (TUE) de Maastricht en 1992, sus competencias pasaron al segundo grupo de trabajo del Comité del artículo K.4 para acabar, finalmente, en el grupo de terrorismo (G15) de la Unión Europea. La Oficina Europea de Policía (Europol) tuvo misiones antiterroristas desde su creación (artículo 2 del Convenio) y el Consejo ha ido ampliando sus com-

petencias en el año 1996 para crear un organismo de cooperación contraterrorista, en 1998 para ocuparse de los crímenes cometidos en el curso de actividades terroristas y tras los atentados del 11-S se le aumentaron las competencias antiterroristas. El artículo K.3 del TUE, que consideraba la cooperación policial para la prevención y combate al terrorismo como un asunto de interés común para los Estados miembros, permitió la creación de un directorio de capacidades antiterroristas bajo la dirección del Reino Unido, sin que la acción común pretendiera sustituir otros acuerdos, intercambiar inteligencia operativa o crear nuevas estructuras supranacionales (13).

Hasta el 11-S, la lucha antiterrorista no había dejado de progresar aunque con lentitud y frente a la resistencia de los Estados europeos menos sensibilizados con el problema. En el aspecto normativo, los Estados miembros fueron simplificando y acelerando los procesos de extradición mediante convenios multilaterales aunque las divergencias internas obligaban a ensayar acuerdos bilaterales entre los países más afectados a la espera de que convergieran las sensibilidades (14).

Las sucesivas revisiones del TUE fueron aproximando las tipificaciones del terrorismo pero el terrorismo no era un riesgo compartido y se mantenían reservas de fondo ante el procedimiento de la extradición, donde sólo nueve Estados miembros ratificaron la Convención de 1995 y ocho la de 1996 para acelerar y simplificar las extradiciones. Las mismas divergencias se reproducían en el marco paneuropeo del Consejo de Europa donde numerosos Estados miembros de la Unión expresaron sus reservas a la Convención Europea para la Supresión del Terrorismo (Estrasburgo, 1977), y también en el ámbito universal de Naciones Unidas donde numerosos Estados miembros se mostraban renuentes a la firma, ratificación o

---

(13) DO L 273, 25 de octubre de 1996, pp. 1-2.

(14) En la actualidad están en vigor la Convención Europea para la Extradición (13 de diciembre de 1957), y los Protocolos Adicionales a la Convención (15 de octubre de 1975 y 17 de marzo de 1978), la Convención Europea para la supresión del terrorismo (27 de enero de 1977), la Convención europea sobre el procedimiento simplificado de extradición entre los Estados Mayores de la Unión Europea (10 de marzo de 1995) y la Convención sobre Extradición entre los mismos (27 de septiembre de 1996). Para una relación completa de las convenciones, protocolos y acuerdos adoptados en la Unión Europea, en: [www.ue.eu.int/ejn](http://www.ue.eu.int/ejn)

entrada en vigor de las 12 grandes convenciones y protocolos internacionales sobre el terrorismo gestionadas por Naciones Unidas (15).

Tras el 11-S este panorama cambió sustancialmente. En el ámbito europeo, las reservas estructurales dieron paso a un consenso acelerado que progresó en unas semanas todo el camino que había estado bloqueado durante años. El Consejo Europeo mantuvo una reunión extraordinaria en Bruselas nueve días después de los atentados para encargar un plan de acción antiterrorista que se elaboró en una semana por los ministros de Justicia e Interior, reforzando la cooperación policial y judicial, acelerando las medidas acordadas en Tampere, respaldando las presentadas por la Comisión y el Parlamento y otorgando un mayor protagonismo a Eurojust y Europol.

Los países más afectados contaron con el apoyo de la Comisión y del Parlamento Europeo, cuya Comisión de JAI aprobó en julio del año 2001 una recomendación sobre terrorismo (Informe Watson, A5-273/2001) en la que se pidió al Consejo una definición compartida de terrorismo, la supresión de la extradición, la introducción de una orden de busca y captura europea y el principio de reconocimiento mutuo de sentencias. Peticiones que se hicieron realidad durante las Presidencias belga y española de la Unión Europea y se pudo llegar a un acuerdo sobre la orden de detención y entrega europea (euro-orden) de delitos graves incluidos los terroristas (7.253/02), la definición común de los delitos de terrorismo (6.128/02), la elaboración de listas de organizaciones, personas, grupos y entidades terroristas, la cooperación entre servicios especializados, la inmovilización de activos como consecuencia de la resolución 1.373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o la adopción del reglamento relativo a la

---

(15) Naciones Unidas han articulado varias convenciones sobre delitos cometidos a bordo de aeronaves (Tokio, 1963), secuestro de aeronaves (La Haya, 1970), atentados contra la seguridad de las aeronaves (Montreal, 1971), la prevención y castigo de crímenes personas protegidas internacionalmente incluidos los agentes diplomáticos (Nueva York, 1973), sobre la toma de rehenes (Nueva York, 1979), la protección física de materiales nucleares (Viena, 1980), atentados contra los aeropuertos (Montreal, 1988), la navegación marítima (Roma, 1988), las plataformas petrolíferas (Roma, 1988), la supresión de atentados terroristas mediante bomba (1997) y la supresión de la financiación del terrorismo (1999). El texto, Estados miembros y el estado de ratificación de las cuatro convenciones internacionales pueden consultarse en la página de Naciones Unidas, en: [www.untreaty.un.org](http://www.untreaty.un.org)

seguridad aérea. Finalmente, la Unión Europea ha iniciado los estudios para poner en marcha capacidades de protección civil que permitan hacer frente a los riesgos nuclear, químico, biológico y radiológico pero todavía no ha conseguido consensuar un plan de trabajo y, consecuentemente, no ha podido crear una agencia europea para llevarlo a cabo (5.824/02).

Aprovechando la ocasión, el Consejo Europeo de Gante (20 de octubre de 2001) solicitó al Consejo de Asuntos Generales que mantuviera la coordinación antiterrorista y la coherencia interna entre las políticas gubernamentales de exterior y seguridad, por un lado, y de Justicia e Interior por otro. Sobre este mandato, la Unión Europea está introduciendo una dimensión de seguridad interior en su colaboración bilateral con Rusia, Moldavia, Ucrania y los países mediterráneos para fomentar el intercambio de información y de expertos antiterroristas, desarrollar instrumentos de análisis y dificultar el acceso de los terroristas a armas y medios de destrucción masiva. La misma estrategia se ha adoptado por otras formaciones del Consejo para congelar fondos terroristas, prevenir su blanqueo o mejorar la seguridad aérea. La decisión revela la naturaleza multidimensional de la seguridad europea y la dificultad de gestionar aisladamente cada uno de los ámbitos de acción.

En su reunión de Bruselas (27 de septiembre de 2001), los ministros del JAI decidieron acelerar la entrada en vigor de Eurojust para primeros de 2002 y dotarla de un núcleo especializado en la lucha contra el terrorismo con el que colaboran los corresponsales nacionales especializados y reforzar a los equipos conjuntos de investigación con unidades integradas de fiscales, magistrados y policías. El Consejo JAI extraordinario de septiembre encargó a Europol la creación de un equipo antiterrorista compuesto de enlaces de los Servicios Policiales y de Inteligencia, aumentó el flujo de información de los Estados miembros hacia sus unidades de análisis y le encargó la agilización de la gestión del Sistema de Información Schengen, el establecimiento de acuerdos con Estados Unidos para acreditar enlaces, intercambiar información y establecer un mecanismo de comunicación permanente.

Todas estas medidas, y otras propuestas posteriormente como iniciativa de la Presidencia española de la Unión Europea para crear equipos multinacionales de investigación dedicados a la lucha contra el terrorismo, la elaboración de una evaluación Estratégica de la Situación y Tendencias Terroristas (TESAT) o el encargo a los jefes de Policía de coordinar la cooperación entre las policías y los servicios de información, entre muchas



otras, demuestran la capacidad de acción e iniciativa de la seguridad interior europea y su contribución al balance final de la seguridad exterior (16).

Aunque todavía es pronto para evaluar el resultado de la reciente cooperación transatlántica antiterrorista en el marco de la seguridad interior, al menos ésta no ha planteado tantos problemas ni desencuentros entre la Unión Europea y Estados Unidos como los que los medios de comunicación han registrado con relación a la seguridad exterior. Esta referencia no pretende analizar el impacto del terrorismo en la organización militar (17), sino evidenciar cómo el acuerdo en un nuevo área de colaboración puede compensar las divergencias en otras. Si los nuevos riesgos de la seguridad europea no tendrán necesariamente una naturaleza militar en el futuro, parece oportuno deducir que se debe profundizar y ampliar el capítulo interior de las relaciones transatlánticas si se desea hacerles frente.

Como parece evidente, Estados Unidos no precisa tanto la cooperación militar de la Unión Europea como la cooperación en la seguridad interior y la complementariedad económica de la Unión Europea para reforzar su proyección internacional. La acumulación de desencuentros diplomáticos y militares entre ambos lados del Atlántico tiene su contrapartida en la creciente cooperación interior. Y esta percepción será mayor a medida que disminuya la naturaleza militar de las operaciones antiterroristas y aumente su perfil policial, judicial y de inteligencia.

Este parece ser el camino seguido en la cooperación antiterrorista con Estados Unidos donde los mayores éxitos se han registrado en los pilares segundo y tercero de la Unión Europea, un dato relevante a la hora de ponderar la seguridad interior en el conjunto de las relaciones transatlánticas. Los ministros de Justicia e Interior (20 de septiembre de 2001) y los jefes de Estado y de Gobierno (21 de septiembre de 2001) acordaron cooperar con Estados Unidos en trece ámbitos distintos recogidos en el plan

---

(16) Como refleja el balance del Anexo V presentado al Consejo Europeo de Sevilla sobre la contribución a la PESC, incluida la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), en la lucha contra el terrorismo, la mayor parte de los progresos citados pertenecen al campo de las relaciones exteriores y la seguridad interior, mientras que en el haber de la PESD se anota la Misión Policial en Bosnia-Herzegovina (MPUE) que no es una fuerza de policía militar integrada y la voluntad de alcanzar determinadas capacidades militares de gestión de crisis.

(17) GORDON, P. H.: «Nato after 11 September», en *Survival* volumen 43, número 4, pp. 89-106, invierno 2001-2002.

de acción antiterrorista y que incluyen la cooperación policial y judicial, la extradición, la persecución de las finanzas terroristas, el intercambio y control de datos, armamentos, fronteras y documentos de viajes. También se creó un grupo de trabajo conjunto entre expertos contraterroristas del segundo pilar, miembros del grupo de trabajo antiterrorista del tercer pilar y sus homólogos estadounidenses; se puso en marcha un sistema de cooperación institucional entre Europol y sus contrapartes; Estados Unidos incluyó la lista europea de terroristas y organizaciones terroristas en su propia lista; se estableció un magistrado de enlace con Eurojust y, finalmente, se iniciaron los contactos para establecer un acuerdo judicial con relación a la extradición entre Estados Unidos y la Unión Europea (18).

Todo este inventario de iniciativas se coordina desde las reuniones semestrales institucionalizadas donde la cooperación antiterrorista ha pasado a formar parte de la agenda común y sus progresos se evalúan periódicamente. Así, y durante la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, se mantuvo una reunión de alto nivel (2 de mayo de 2002), otra ministerial (28 de junio de 2002) y hasta 13 reuniones de expertos (10.835/02). Pero si se trata de combatir al terrorismo internacional se debe actuar también sobre los foros universales como Naciones Unidas, el G-8 o Interpol donde los dos actores están coordinando sus iniciativas diplomáticas. Como muestra de futuras medidas de lucha antiterrorista, la Comisión propuso a los Estados miembros el embargo de las cuentas de 27 organizaciones sospechosas de estar implicadas en los atentados de Estados Unidos sobre la base de posiciones y sanciones comunes adoptadas por los Quince (19).

Puestos a reflexionar sobre las consecuencias de la colaboración anterior para el futuro de la Unión Europea, un primer elemento de reflexión se centra en la asignación de la responsabilidad de los nuevos riesgos a la

---

(18) La negociación no ha sido sencilla porque Estados Unidos simplemente deseaba un acuerdo que les permitiera beneficiarse de la nueva política de extradición en la Unión Europea mientras que los Quince deseaban un acuerdo de cooperación judicial. Las directrices para la negociación (6.438/02) se establecieron bajo Presidencia española.

(19) Posiciones comunes 2001/56/PESC sobre Afganistán (22 de enero de 2001), DO L 21/1 de 23 de enero de 2001 y 2001/154/PESC sobre medidas restrictivas (26 de febrero de 2001), DO L 51/1 de 27 de febrero de 2001. Regulación del Consejo 467/201 de 6 de marzo de 2001 restringiendo exportaciones, prohibiendo vuelos y embargando fondos talibán, y Reglamento 1.354/2004 de 4 de julio de 2001 de la Comisión ejecutando la regulación anterior.

seguridad interior, a la exterior o a una seguridad que incluya ambos aspectos. Si nos atenemos a la terminología dominante en la «guerra contra el terrorismo», la activación del artículo 5 de la OTAN y el desarrollo de una campaña militar en Afganistán parecería que la comunidad estratégica avala la asignación de la responsabilidad en la reacción contra los nuevos riesgos a la seguridad exterior. Esta ha sido la pauta estadounidense pero no tiene por qué ser la de la Unión Europea, ya que se ha mostrado renuente a la militarización de la lucha contra el terrorismo porque éste es un fenómeno con muchas más dimensiones que la militar y más momentos de respuesta que la gestión de crisis. El argumento abundantemente reiterado por el alto representante para la PESC, Javier Solana, de que «el aparato militar no puede estar en el centro de la batalla contra el terrorismo» (20), refleja la visión omnicomprensiva de la Unión Europea. Siguiendo el debate doctrinal que diferencia entre guerra contra el terrorismo y guerra contra los terroristas (21), entre las causas profundas y sus manifestaciones concretas, la Unión Europea como «potencia civil» tiene muchos más mecanismos de reacción para prevenir conflictos que para gestionar su crisis, aunque los desmantelamientos de redes terroristas y las detenciones efectuadas en la Unión Europea demuestran que también puede actuar sobre los terroristas.

La doctrina oficial de Estados Unidos excluye la intervención en asuntos internos salvo en tareas de apoyo porque la doctrina vigente del *posse comitatus* impide utilizar las Fuerzas Armadas en tareas de orden público salvo autorización reglada del Congreso o la Constitución. Sin embargo, y como se ha visto tras el 11-S, la necesidad facilita el recurso de facto a las fuerzas militares sin tener en cuenta los detalles legales de la cuestión y el Departamento de Defensa ha tomado posiciones en la seguridad interior, creando su propio mando (*Northern Command*) para «apoyar» las autoridades civiles estructuradas en torno a la seguridad interior. La proliferación de iniciativas militares en paralelo a la seguridad interior: *homeland security* frente a *homeland defence*, contraterrorismo frente a antiterrorismo. La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de apoyo a la seguridad interior se está generalizando en el espacio europeo, sea para sellar las fronteras ante la inmigración masiva (las aus-

---

(20) «Solana dice que para vencer al terrorismo hay que cambiar al mundo», en *El País*, p. 2, 7 de junio 2002.

(21) Entre otros, GARZÓN B. y GÓMEZ, J. M. en «Terrorismo y terroristas», en *El País*, p. 13, 28 de enero de 2002.

triacas en los Balcanes), sea para garantizar la seguridad de las cumbres occidentales (de la reunión del G-8 de Génova al Consejo Europeo de Sevilla), sea para garantizar la seguridad de las ciudades (*Operación Vigipirate* en Francia) o sea para abordar buques implicados en tráfico ilícito en alta mar. Sin embargo, la participación de las Fuerzas Armadas en el control y no en el apoyo de las direcciones sería un cambio difícilmente asumible para la cultura política y social de la sociedad europea salvo que se pudiera mantener en el tiempo la urgencia y la gravedad que la justificara. Las operaciones en Afganistán han puesto de relieve las lagunas del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos aplicable a las detenciones de presuntos terroristas, tanto por las diferencias entre las jurisdicciones europeas y estadounidenses en relación con la pena de muerte como por las dudas sobre la autoridad militar para detener y entregar a quienes no se consideran prisioneros de guerra. Si no se soluciona esta divergencia se creará otro desfase jurídico que añadir al conocido *gap* tecnológico. En todo caso, y para prevenir vacíos de poder, convendría articular mecanismo de coordinación paritarios que no consistieran en subordinar la planificación de interior a la militar.

En segundo lugar, la multiplicación de riesgos agrava la competencia por la escasez de recursos destinados a la seguridad. A diferencia de la seguridad estadounidense que ha puesto recursos extraordinarios a disposición de ambas dimensiones: la exterior (48 billones de dólares) e interior (40 billones de dólares) de la seguridad para el año 2003, la seguridad europea no ha hecho ni lo uno ni lo otro, con lo que la seguridad europea se ha creado un problema de credibilidad y de coherencia porque o no se cree que haya ninguna nueva amenaza a la seguridad o se renuncia a gastar lo necesario para hacerle frente. Y esta inhibición en materia de seguridad interior no cuenta con la red de seguridad que presta OTAN a la seguridad exterior y la defensa.

La campaña de Afganistán, al igual que las operaciones previas de posguerra, ha puesto de manifiesto que la tecnología no puede sustituir la presencia militar en las operaciones aunque permite evitar los riesgos de bajas cuya aceptación social y política está limitada a la autodefensa. Las capacidades militares necesarias para evitar el desfase tecnológico son retos que se abordan en otros capítulos, y la seguridad exterior europea deberá decidir entre iniciar su revolución en los asuntos militares compartiendo la carrera tecnológica con Estados Unidos, o arriesgarse a un reparto de tareas en las que las fuerzas europeas ocupen los aspectos

arriesgados de las misiones (22). Aquí interesa mencionar que una disyuntiva similar podría presentarse en el área de seguridad interior, donde la tecnología estadounidense para recolección y procesado de inteligencia es muy superior a la disponible en Europa (23) y que la Unión Europea precisará también adoptar una decisión para hacerse con una tecnología que no sólo sea aplicable al riesgo antiterrorista sino a muchos otros riesgos transnacionales que afectan también a la seguridad de los Estados. Por lo tanto, si los responsables de los presupuestos militares de defensa estaban preocupados por la escasez de recursos liberados por la sociedad europea para su defensa, su preocupación se agravará en el futuro a medida que el auge de las necesidades materiales y humanas de la dimensión interior se traduzca una mayor competencia por los recursos disponibles, una competencia que ya se da en el campo de los recursos humanos. Y serán decisiones políticas las que avalen la asignación de recursos a gastos militares, de seguridad interior o a una mezcla equilibrada de ambos en función de sus rendimientos electorales.

En tercer lugar, los cambios descritos han creado la oportunidad de racionalizar las capacidades y estructuras de seguridad entre las nuevas necesidades. Estados Unidos ha iniciado una racionalización de la seguridad interna (*homeland security*) de naturaleza multidimensional para coordinar la acción de las distintas Agencias y crear un Departamento de Seguridad Nacional. Esta racionalización no sería posible en la Unión Europea porque las Agencias a las que afecta caen dentro de la soberanía de los Quince y sólo se ha avanzado en la cooperación en las áreas policiales, judiciales y de protección civil. No obstante, y bajo la presión racionalizadora de acontecimientos externos, se podrían introducir algunas innovaciones.

Por un lado, es necesario habilitar nuevas capacidades que no existen en los inventarios de la Unión Europea ni en los de sus Estados miembros como la protección de las poblaciones civiles frente a actos terroristas de destrucción masiva. Aunque afortunadamente el denominado bioterrorismo no ha irrumpido aún en Europa, su aparición en otros lugares reco-

---

(22) LINDLEY-FRENCH, J.: «Terms of engagement», en *Chailot Papers* número 52, pp. 1315 y 50, mayo 2002.

(23) El Parlamento Europeo ha denunciado la indefensión europea ante la existencia de sistemas de inteligencia globales como el Echelon que amenazan las libertades (PE 305.391 de 18 de mayo de 2001) y solicitado la creación de un sistema de inteligencia europeo.

mienda prestar atención a la identificación, prevención y tratamiento de las agresiones biológicas antes de que estas lleguen a producirse. La falta de experiencia europea obliga a establecer y acelerar la cooperación entre los expertos policiales, sanitarios, de inteligencia y protección civil para evaluar los riesgos y las respuestas, incluida la designación de una Agencia Europea de Protección Civil. Y dentro de este proceso, la colaboración transatlántica será necesaria en el marco de la protección civil para aprovechar la experiencia de la OTAN en el marco de los desastres naturales y emergencias complejas.

Por otro lado, todos los actores de la seguridad interior coinciden en la necesidad de implantar mecanismos de coordinación o servicios que proporcione información e inteligencia a la seguridad europea. Aunque la Unión Europea está articulando una capacidad policial y judicial razonable para la investigación de delitos, la gravedad de los riesgos de destrucción masiva obliga a poner más énfasis en la prevención de los actos que en la persecución de los responsables una vez producidos. Aunque Europol tiene entre sus misiones proporcionar inteligencia, la contribución –a ser posible regulada y controlada desde un órgano autónomo– de las capacidades nacionales junto a la adquisición de las tecnologías necesarias es una necesidad ineludible de la seguridad europea. El debate entre lo externo e interno, lo militar y lo policial, deja pasar desapercibido el tercer elemento de la información y la inteligencia, probablemente el más relevante para una sociedad de la información como la europea y hasta ahora parece ajeno a la cooperación multilateral y vive al margen de las discusiones sobre seguridad.

En cuarto lugar, se debe mantener la separación entre los diálogos transatlánticos de seguridad interior y exterior para evitar que el éxito de uno sea rehén de los problemas del otro o para trasladar de uno a otro hábitos de comportamiento viciados. En la seguridad interior no se da entre los Quince la división entre atlantistas, europeístas y neutrales que tanto perjudica la cooperación en la OTAN. Tampoco presentan los Quince un desfase de desarrollos doctrinales y operativos en materia de seguridad interior que ponga en cuestión la cooperación bilateral operativa, ni hay ninguna organización colectiva como la OTAN que permita la delegación del liderazgo. La experiencia reciente de las relaciones transatlánticas sugiere que Estados Unidos seguirán recurriendo a la vía bilateral con los Estados miembros de la Unión Europea para cuestiones de seguridad interior si con ello consigue una relación más estrecha o eluden los problemas de la concertación multilateral. Esta tendencia no es incompatible

con la vía multilateral (24) y también obedece a la falta de un interlocutor único en la Unión Europea, pero debe preverse el riesgo de que la bilateralización de relaciones especiales ponga en riesgo el proceso de construcción del espacio europeo de seguridad, libertad y justicia para el año 2004, porque no todos los riesgos de seguridad interior son compartidos con los aliados transatlánticos y la cooperación multilateral es vital para la seguridad de la Unión Europea en su conjunto. La cooperación futura en materia de seguridad interior deberá tomar nota de los debates existentes en la seguridad exterior a propósito de las acciones unilaterales, la complementariedad, reparto de cargas, divisiones de tareas y la marginación de los procesos de decisión para evitar que se reproduzcan en el ámbito de interior las profundas repercusiones que tendrán en la OTAN (Lindley-French 2002, p. 39).

Por último, y dentro de este proceso de racionalización, se deberá clarificar un reparto de competencias que identifique competencias con responsables, principios de reparto entre actores gubernamentales y comunitarios y mecanismos de control y participación democrático. Si se pudiera elaborar un pedido a la Convención Europea en materia de seguridad interior para que ésta pudiera contribuir a la seguridad futura de la Unión, se debería solicitar que incluyeran una visión de seguridad interior en su proyecto estratégico, que clarificaran las competencias de interior que corresponden a los responsables de relaciones exteriores o a los de política exterior y de seguridad, que reunificaran las competencias de seguridad interior dispersas en un solo pilar, que fomentaran mecanismos de cooperación entre los diversos agentes e instituciones de seguridad, que integraran los servicios de información e inteligencia entre los actores formales de seguridad y que facilitaran el control democrático y la participación social en problemas transversales que afectan áreas sensibles como la seguridad y la libertad. Estas pretensiones parecen difíciles de alcanzar, pero lo mismo se decía en su momento del mercado único y de la moneda común.

---

(24) «Así, la lucha contra el terrorismo ha propiciado una colaboración estrecha entre Estados Unidos y la Unión Europea, pero también una relación especial entre Estados Unidos y España», en *El País*, p. 6, 3 de mayo 2002.

## **Conclusiones de cara al futuro inmediato de la seguridad europea**

La seguridad interior es una recién llegada a las políticas de la Unión Europea y precisará tiempo para autoafirmarse en el conjunto de las políticas comunes y para que las culturas y organizaciones policiales y judiciales se adapten a los cambios. Su auge ha coincidido con un momento de alta cotización política y social de la seguridad interior y de grandes cambios en la seguridad exterior, por lo que son previsibles grandes decisiones estructurales que afecten a su diseño, tanto por los resultados de los trabajos de la Convención Europea como por el desarrollo político, doctrinal y operativo que se espera del próximo Consejo Atlántico de Praga en el mes de noviembre de 2002.

Independientemente de estas contribuciones, la seguridad interior cuenta ya con todos los requisitos normativos, doctrinales, institucionales de una política común. Los planes de acción, el sistema de trabajo y los agentes policiales y judiciales están ampliando y profundizando la seguridad interior sin esperar a que acontecimientos tan desafortunados como los del 11-S les obliguen a improvisar medidas reactivas. El concepto omnicomprendivo de la Unión Europea demanda a la seguridad interior un estilo preventivo que configuré el escenario sobre el que actuará en caso de crisis.

Los diversos Consejos de la Unión Europea no cesan de adoptar medidas para dar respuesta a nuevos problemas transnacionales como el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo internacional, el blanqueo de capitales o la falsificación del euro, entre otros, de los que se conoce bastante poco sobre su naturaleza y alcance. Las áreas de cooperación son cada vez más horizontales, afectan a más ámbitos de actuación, y más verticales, afectan a más niveles de decisión, lo que representa un reto para su eficacia y para la evaluación de las políticas seguidas o el asesoramiento de las políticas a seguir. Con lo que el margen de autonomía individual se reduce aunque, como en el caso del segundo pilar, la voluntad intergubernamental prevalece sobre cualquier otra. Quizás un replanteamiento de las decisiones por unanimidad podría armonizar las voluntades nacionales.

Hasta ahora la seguridad interior ha estado postergada y alejada de la seguridad exterior. Los atentados del 11-S han cuestionado la separación tradicional entre las dimensiones exterior e interior de la seguridad y la compartimentación entre las estructuras y misiones que las diferenciaban. Aunque todavía no ha madurado la reflexión en la comunidad estratégica



europaea, cualquier diseño de la seguridad europea del futuro no podrá ya marginar ni la seguridad interior ni la interacción entre ambas dimensiones.

Quedan por tanto muchas tareas por hacer, tanto dentro de la seguridad interior como en el conjunto de seguridad para revisar el modelo de seguridad vigente, adaptarlo a la nueva situación, fomentar el estudio y la comprensión del problema de seguridad, sus relaciones con la seguridad exterior y las demás políticas de la Unión Europea, ajustar la distribución interpilares y establecer un mecanismo de coordinación y reparto de competencias entre los actores policiales implicados. Como se ve, toda un repertorio de retos para la seguridad de la Unión Europea que ya no se pueden soslayar.

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Presidente:* D. DARÍO VALCÁRCEL LEZCANO  
*Periodista y director de la revista Política Exterior.*
- Coordinador:* D. MANUEL M.<sup>a</sup> DURÁN ROS  
*Coronel del Cuerpo de Infantería de Marina.*
- Vocales:* D. MIGUEL CAMPINS RAHAN  
*General de brigada del Ejército de Tierra (R).*
- D. VICENTE GARRIDO REBOLLEDO  
*Profesor titular interino de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales en la Universidad «Rey Juan Carlos» de Madrid y director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE).*
- D.<sup>a</sup> BELÉN LARA FERNÁNDEZ  
*Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.*
- D. JAVIER ÁLVAREZ VELOSO  
*Coronel del Cuerpo General de las Armas del Ejército de Tierra.*
- D. AGUSTÍN ARTEAGA MARTÍN  
*Profesor asociado de Relaciones Internacionales en la Universidad «Carlos III» de Madrid.*

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

## ABSTRACT

Building European security has been determined by issues existing before 11-S; and in the wake of those events, other issues keep emerging which make it necessary to reconsider and even speed up the undertaken task. Among these issues, changes in the USA are most significant, both as regards antiterrorist priorities now prevailing in American politics, and the style shown by its current Administration. All this is naturally promoting debate on both sides of the Atlantic. But it also brings other issues with it, like the consequences of the war on terrorism in the Islamic world, or the transatlantic relationship, which no doubt affect the future of the Euroatlantic community and even Europe herself. These matters are analysed in Chapter 1 as seen by American sources so as to help better assess the existing situation at a time when the year 2002 is coming to an end.

Chapter II offers an analysis of the 11-S events –as seen from the European standpoint– as a new expression of international terrorism and how it is linked to the new world order where globalisation and independence are the main characteristics. The «spreading of power» which emerged after the Cold War is also analysed, as well as the resulting anomie and insecurity which pose a threat to the world situation, including social-economical threats from which new threats of the new century will emerge in Europe in a future dominated by uncertainty before a new global order/disorder. Deterrence or neutralisation of these threats must not be just structured around security policies, but it must also promote dialogue, multilateral positions, and development as a way to prevent conflict.

Chapter 3 focuses on how the 11-S attacks have corroborated the European Union Member States perception of the proliferation of weapons of mass destruction and their use by new actors –which are not necessa-

rily governments any more but terrorist groups– that said proliferation poses one of the most serious threats to international peace and security. Confirmation of Europe's vulnerability to potential terrorist attacks with NBQ weapons has given rise to a feeling in Europe of solidarity with the USA, materialised by the implementation of a set of initiatives including diplomatic and political initiatives which reinforce the commitment to the fight against international terrorism in general, and against proliferation of weapons of mass destruction in particular. However, the USA approach towards weapons of mass destruction is not shared by the European Union –although the aim is essentially the same– as has been recently proved by the Iraqi crisis.

Chapter 4 sets forth the most significant events occurred in the aftermath of September 11 regarding proliferation of missiles and antimissile defence. Proliferation of antiballistic missiles is analysed first, and then the proliferation of cruise missiles and the potential use of both types of missiles by terrorist groups. Also, the most significant changes occurred during 2002 regarding antimissile defence systems are presented in this chapter, as well as the suppression of the ABM Treaty aftermath, where the door opened to militarization of outer space is one of the most disturbing consequences. Finally, answers given by the Europeans, and differing and distant positions taken at both sides of the Atlantic are also put forward.

The following chapter approaches the complex question of where is Europe going. It is complex because the different parts of human thought –political, economical, diplomatic, media, military, social and even those at the common citizen level– give an approach to the matter from their own standpoint, language levels intertwining and very heterogeneous questions at times being misunderstood.

A review of the future European security should not fail to comment on the progress and prospects of security within the European Union. Long before the September 11 attacks, terrorist attacks during the 70s triggered a police and judicial co-operation process between European States, which has led to the goal of creating a freedom, security and justice space within the European Union by 2004. This ongoing goal has allowed interior security to start having a place among classical European security, defence, foreign and foreign relations policies. Chapter 6 offers a description of this progressing process, its interactions with the European foreign security and its contribution to the transatlantic relationship so the reader take note of the presence and potential of this new actor which is the European security.

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO . . . . .	7
INTRODUCCIÓN . . . . .	9
Naturaleza de los atentados del 11-S . . . . .	12
Las reformas de la maquinaria económica americana . . . . .	16
Un paréntesis sobre la globalización . . . . .	17
¿Cómo vencer a Al Qaeda? . . . . .	18
 <i>Capítulo primero</i>	
ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE: IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD EUROPEA . . . . .	21
La guerra al terrorismo de Estados Unidos . . . . .	24
— <i>Significado del 11-S para los norteamericanos</i> . . . . .	24
— <i>Un nuevo terrorismo</i> . . . . .	26
— <i>Las operaciones en Afganistán</i> . . . . .	28
— <i>Seguridad territorial y defensa territorial</i> . . . . .	31
— <i>Irak y el nuevo rumbo de la guerra al terrorismo</i> . . . . .	33
El 11-S en las relaciones transatlánticas . . . . .	36
— <i>Una nueva situación</i> . . . . .	36
— <i>Las causas de las diferencias transatlánticas</i> . . . . .	38
— <i>La posible construcción de un futuro deseable</i> . . . . .	40
Conclusiones . . . . .	44

## Capítulo segundo

REDEFINICIÓN Y RESPUESTA DE LOS EUROPEOS FRENTE A LAS NUEVAS AMENAZAS: LOS RIESGOS DEL NUEVO ORDEN-DESORDEN MUNDIAL . . . . .	47
Introducción: el día 11-S y siguientes . . . . .	49
La «difusión del poder»: anomia e inseguridad . . . . .	59
Riesgos para la seguridad . . . . .	62
Conflictividad . . . . .	64
Las amenazas del cambio del siglo . . . . .	68
Conclusión: las amenazas de un futuro dominado por la incertidumbre ante el nuevo orden-desorden mundial . . . . .	71

## Capítulo tercero

REDEFINICIÓN Y RESPUESTA DE LOS EUROPEOS FRENTE A LAS NUEVAS AMENAZAS: PROLIFERACIÓN DE ARMAMENTO DE DESTRUCCIÓN MASIVA. . . . .	75
La amenaza terrorista, armas de destrucción masiva y la nueva «doctrina Bush» . . . . .	80
La globalización de la amenaza NBQ . . . . .	84
Las divisiones entre Estados Unidos y la Unión Europea acerca de la naturaleza de la amenaza . . . . .	87
Medidas adoptadas por la Unión Europea en respuesta a la amenaza NBQ tras el 11-S . . . . .	91
— <i>Capítulo primero. Instrumentos multilaterales</i> . . . . .	93
— <i>Capítulo segundo. Control de las exportaciones</i> . . . . .	96
— <i>Capítulo tercero. Cooperación internacional</i> . . . . .	97
— <i>Capítulo cuarto. Diálogo político</i> . . . . .	98
Conclusiones . . . . .	101

## Capítulo cuarto

REDEFINICIÓN Y RESPUESTA DE LOS EUROPEOS FRENTE A LAS NUEVAS AMENAZAS: PROLIFERACIÓN DE MISILES Y DEFENSAS ANTIMISILES . . . . .	105
--	-----

	<u>Página</u>
Proliferación de misiles balísticos . . . . .	108
— <i>China</i> . . . . .	110
— <i>Corea del Norte</i> . . . . .	111
— <i>Irán</i> . . . . .	111
— <i>Irak</i> . . . . .	112
— <i>India y Pakistán</i> . . . . .	113
Proliferación de misiles de crucero . . . . .	113
Proliferación de misiles y terrorismo . . . . .	116
Las defensas antimisiles . . . . .	118
Las respuestas de los europeos . . . . .	125
Conclusiones . . . . .	132
 <i>Capítulo quinto</i>	
LA UNIÓN EUROPEA EN LA ENCRUCIJADA . . . . .	135
El compromiso de Europa en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales . . . . .	140
Las relaciones OTAN-Unión Europea y el papel de otros actores extrarregionales . . . . .	146
Obstáculos a superar en el encaje institucional Unión Europea-OTAN . . . . .	148
Relaciones y encaje institucional Unión Europea-OTAN-OSCE-ONU . . . . .	151
Cooperación con la OTAN en la gestión de crisis . . . . .	152
Hacia una estrategia europea . . . . .	153
Nuevas misiones de las Fuerzas Armadas . . . . .	154
El Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC) de defensa . . . . .	158
<i>Situación actual del PAEC</i> . . . . .	161
El coste de la defensa europea . . . . .	162
 <i>Capítulo sexto</i>	
LA SEGURIDAD INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD EUROPEA DEL FUTURO . . . . .	165
El contexto interno de la seguridad interior europea . . . . .	168
La interacción entre las dimensiones interior y exterior de la seguridad de la Unión Europea . . . . .	172
La lucha antiterrorista como laboratorio de colaboración entre las mensiones exterior e interior de la seguridad . . . . .	177

	<i>Página</i>
Conclusiones de cara al futuro inmediato de la seguridad europea.	189
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO . . . . .	191
ABSTRACT . . . . .	193
ÍNDICE . . . . .	195



## RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- \*1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- \*2. Las conversaciones de desarme convencional (CFE).
- \*3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- \*4. Cinco sociólogos de interes militar.
- \*5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- \*6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
11. *Anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- \*14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- \*15. La crisis de los Balcanes.
16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
17. *Second anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
18. Las misiones de paz de la ONU.
19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.
22. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.

23. V Jornadas de Defensa Nacional.
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.
29. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas.
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
31. El islam: presente y futuro.
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
33. La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
35. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999).
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: La Antártida.
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
39. La Aviación en la guerra española.
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI.
42. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000).
43. Rusia: conflictos y perspectivas.
44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.

45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.
46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
47. Operaciones anfibias de Gallípolis a las Malvinas.
48. La Unión Europea: logros y desafíos.
49. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2001).
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI.
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico.
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español.
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar.
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea.
55. Revisión de la Defensa Nacional.
56. Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) en la defensa y la seguridad.
57. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España Contemporánea.
58. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquio C-4/2002).
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su enorno después del 11 de septiembre.
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América.

---

\* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.