

# V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

## La seguridad multidimensional

Pz

## SUMARIO

---

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<hr/>	
<i>Narcís Serra y Celia Abenza</i>	
<b>PREFACIO</b>	<b>9</b>
<hr/>	
<i>José Antonio Alonso</i> España y la seguridad en el Mediterráneo	
<b>BALANCE</b>	<b>15</b>
<hr/>	
<i>Rafael Dezcallar</i> El Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad .....	17
<i>Pablo de Benavides Orgaz</i> El Diálogo Mediterráneo de la OTAN y la Iniciativa de Cooperación de Estambul .....	23
<i>Sven Biscop</i> Una Unión Europea "más activa" en Oriente Medio .....	31
<i>Jean-François Coustillière</i> La iniciativa "5 + 5 Seguridad y Defensa" .....	39
<i>Máximo Cajal</i> La Alianza de Civilizaciones .....	45
<b>LA PRÁCTICA DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA</b>	<b>49</b>
<hr/>	
<i>Mokhtar Marsou</i> La participación de las Fuerzas Armadas Reales Marroquíes en la operación ALTHEA .....	51
<i>Jesús Castilla Paz</i> La misión de la Política Europea de Seguridad y Defensa en el paso fronterizo de Rafah .....	57
<i>Luis Meléndez Pasquín</i> La FINUL 2 .....	61
<b>UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA</b>	<b>67</b>
<hr/>	
<i>Pinar Bilgin</i> ¿Hacia un enfoque compartido de la seguridad en el Mediterráneo?.....	69

<b>LA ENERGÍA Y LA NO PROLIFERACIÓN: ¿VIEJO O NUEVO RETO?</b>	<b>81</b>
<i>Jorge Segrelles</i>	
<b>La energía y la no proliferación .....</b>	<b>83</b>
<i>Bichara Khader</i>	
<b>¿Qué seguridad energética para la UE? El caso del petróleo y del gas .....</b>	<b>91</b>
<b>LOS FLUJOS MIGRATORIOS: UNA OPORTUNIDAD PARA LA COOPERACIÓN EN EL MEDITERRÁNEO</b>	<b>109</b>
<i>Mehdi Lahlou</i>	
<b>EL fenómeno migratorio en el Mediterráneo: El caso español.....</b>	<b>111</b>
<i>Martin Baldwin-Edwards</i>	
<b>La inmigración ilegal en el Mediterráneo.....</b>	<b>117</b>
<i>Gil Arias Fernández</i>	
<b>FRONTEX. La agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea.....</b>	<b>129</b>
<b>GOBERNANZA Y SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO</b>	<b>137</b>
<i>Clare Lockhart</i>	
<b>Gobernanza y seguridad: Una aproximación a la construcción estatal y a la consolidación institucional.....</b>	<b>139</b>
<i>Yahia H. Zoubir</i>	
<b>Seguridad y buena gobernanza en el Mediterráneo: Securitización vs. democratización .....</b>	<b>143</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>147</b>
<i>Haizam Amirah Fernández, Stuart Reigheluth, Eduard Soler i Lecha y Ricard Zapata</i>	
<b>La seguridad en el Mediterráneo en el año 2006: Una reflexión multidimensional.....</b>	<b>149</b>
<b>INFORMES</b>	<b>155</b>
<i>Jesús A. Núñez Villaverde, Balder Hageraats y Ximena Valente</i>	
<b>Las armas de destrucción masiva en el Mediterráneo: una amenaza omnidireccional.....</b>	<b>159</b>
<i>Jaume Urgell</i>	
<b>Medidas para la creación de confianza y de seguridad en la región del Mediterráneo: un instrumento para el fomento de la seguridad humana .....</b>	<b>213</b>
<b>PROGRAMA DEL SEMINARIO</b>	<b>223</b>

# V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

## La seguridad multidimensional

Presentación  
Narcís Serra y Celia Abenza

---

# PRESENTACIÓN

## PRESENTACIÓN

---

**Narcís Serra**

*Presidente de la Fundación CIDOB*

**Celia Abenza**

*Directora de Relaciones Institucionales  
del Ministerio de Defensa de España*

La monografía que el lector tiene en sus manos recoge las ponencias, intervenciones e informes presentados en el V Seminario Internacional de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo, celebrado en Barcelona el día 4 de diciembre de 2006. Estos seminarios, organizados conjuntamente por la Fundación CIDOB y el Ministerio de Defensa, se han celebrado con una periodicidad anual desde 2002.

La edición de 2005 tuvo lugar en un momento de expectativa, sólo dos meses antes de la cumbre euro-mediterránea. Sin embargo, la de 2006 se produjo tras un año en que el Mediterráneo volvió a ser el centro de una escalada violenta: tres socios del Proceso de Barcelona -Líbano, Israel y la Autoridad Nacional Palestina- se vieron inmersos en una escalada bélica que tuvo, como principales perjudicados, a los ciudadanos de esta región.

Como es tradicional, el seminario de 2006 hizo balance de los progresos en distintas iniciativas de cooperación como el Proceso de Barcelona, la Política Europea de Vecindad, la iniciativa 5+5, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN y de la PESD. Igualmente, analizó algunos casos prácticos como, por ejemplo, la participación marroquí en Bosnia-Herzegovina o algunas misiones de la PESD en Oriente Próximo. Una de las principales innovaciones de esta edición fue que se introdujo una dimensión de trabajo en pequeños comités para abordar aspectos básicos de la seguridad en el Mediterráneo como el control de los flujos migratorios, las cuestiones energéticas o la compatibilidad entre la promoción de la gobernanza y la seguridad en el Mediterráneo. Parte de estos trabajos se han incluido también en esta publicación.

Las sensibles cuestiones que se abordaron en este seminario –que bien hubieran podido dificultar el diálogo entre algunos de sus participantes– no se vieron influidas por la coyuntura política. Ello muestra la importancia de celebrar debates que ayuden a reforzar la cooperación en materia de seguridad y defensa en el Mediterráneo. Con este objetivo, nuestra cita anual se está consolidando como un punto de encuentro ineludible entre los representantes gubernamentales de los países de la Unión Europea, los socios de la OTAN y los países del sur y el este del Mediterráneo con el fin de compartir información y debatir sobre los principales retos de la seguridad en la región. También posibilita que académicos de prestigio y actores que están sobre el terreno, tanto civiles como militares, debatan sobre estos mismos retos y desarrollen un diálogo fructífero.

Desde la Fundación CIDOB y el Ministerio de Defensa consideramos indispensable la colaboración en proyectos que ayuden a consolidar espacios de diálogo entre representantes de ambas orillas del Mediterráneo y que, a la vez, sirvan para acercar estos debates a los especialistas sobre la región de nuestro país. Con la publicación de las intervenciones e informes del seminario contribuimos igualmente a la difusión de estos contenidos entre el público no especializado.

Esta monografía, fruto de los debates generados en el V Seminario es, pues, una obra que contiene sensibilidades y posiciones distintas ante los retos multidimensionales de la seguridad en la región. Si, además, reconocemos que la mayor parte de estos retos afectan al conjunto del Mediterráneo y no solamente a sus estados, impulsar reflexiones compartidas sobre estos temas constituye uno de los esfuerzos más pertinentes llevados a cabo por instituciones como las nuestras.

# V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

## La seguridad multidimensional

Prefacio.

España y la seguridad en el Mediterráneo.  
José Antonio Alonso



### José Antonio Alonso

*Ministro de Defensa de España*

**E**l programa de este seminario ya pormenoriza los aspectos en los que es posible desglosar una cuestión tan importante como la seguridad y la defensa en el Mediterráneo, uno de los espacios geográficos y políticos más relevantes para la evolución de Europa, del mundo y, en particular, de España. Es posible por tanto que reitere algunas de las cuestiones ya comentadas; entiéndanse en tal caso como subrayados más que como abundamientos innecesarios.

En el año 2003 el Consejo Europeo aprobó el primer concepto estratégico de la Unión Europea, el conocido Documento Solana, donde los europeos apostábamos por un multilateralismo basado en la convicción de que ningún país puede abordar en solitario problemas tan complejos como los que hemos de afrontar en el mundo de hoy. En aquel mismo documento, titulado *“Una Europa segura en un mundo mejor”*, se hablaba de la necesidad de contribuir tanto a afrontar las amenazas como a materializar las oportunidades. El propósito, en definitiva, de construir un mundo más seguro a la vez que más justo y más unido. Así, la estrategia europea de seguridad se hacía eco de las dificultades en que viven muchas personas del planeta y, específicamente, de la necesidad “de un compromiso con los socios mediterráneos a través de una cooperación más eficaz en los terrenos de la economía, la seguridad y la cultura en el marco del Proceso de Barcelona”.

Creo que la convicción sobre el fracaso que suponen las actuaciones unilaterales en política internacional cada vez se abre paso con más fuerza. Y creo que, asimismo, también se asienta el convencimiento de que las actuaciones unidimensionales no encierran planteamientos sólidos ni generan soluciones estables ni duraderas. Supongo que para cualquier Ministro de Asuntos Exteriores resultaría difícil trazar una solución o un plan ante determinadas crisis y conflictos sin tener en cuenta, junto a los instrumentos diplomáticos, otros como los económicos y, señaladamente, los específicos de la seguridad y la defensa. Y supongo que, igualmente, ningún responsable económico alcanzará a resolver ningún plan de inversión, de desarrollo o de cooperación sin considerar las condiciones, el contexto y el suelo político así como las condiciones, el contexto y el suelo de seguridad. Pues bien, yo también asumo que nada de lo que un Ministro de Defensa pueda hacer en su área de competencia específica resultará suficiente al margen de otros muchos ámbitos desde los que también se construyen la paz, el progreso y la seguridad.

Hace unos días, en unas jornadas relacionadas con el mundo de la defensa alguien afirmaba, con acierto a mi juicio, que Europa no está en crisis sino que está en obras, que se ha avanzado mucho, pero que además de construir desde arriba, se ha de hacer también desde abajo. Y no me parece descabellado afirmar que también este nuevo mundo del siglo XXI está en obras, que no hay planos fijados ni arquitectos titulados y que debemos hacerlo con cuantos más mejor y paso a paso. Es evidente, desde mi punto de vista, que entre el nivel de edificación de una comunidad como la Unión Europea y otra tan amplia y difusa como la que denominamos genéricamente la comunidad internacional, la distancia es tremenda. Sin embargo la analogía, dentro de estas enormes distancias, también puede ser aplicada al Mediterráneo, un ámbito milenario pero que también requiere hoy construcción paso a paso como un espacio común de desarrollo y confianza mutua.

Igual que en ciertos países del Norte de África hay expertos (sobre todo económicos) que hablan del coste de un no Magreb, en el sentido de que existen posibilidades de desarrollo que se malogran por falta de una integración regional estable, igualmente se puede hablar de un importante coste del no Mediterráneo, de las consecuencias negativas que para ambas orillas tendría el vivir de espaldas, enfrentados o con relaciones no respetuosas y desequilibradas.

El diálogo y la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur son necesarios, así como seguir mejorando las relaciones mediterráneas desde la unidad de acción europea. Son necesarios porque el Mediterráneo existe, porque hay una afectación de los problemas de unos a otros países y porque, como bien afirman algunos de los participantes en este seminario, es imposible compartimentar los asuntos de paz y seguridad en términos geográficos y el Mediterráneo, a estos efectos, es un todo interrelacionado.

Recientemente, solapándose con la Cumbre de la OTAN en Riga, ha tenido lugar la 8ª Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores. En ella, tanto el ministro español como el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común hacían referencia a las cuestiones relacionadas con la paz y con la seguridad como asuntos especialmente relevantes. Pues bien, en estos procesos de construcción paso a paso (la construcción europea, la internacional en general y la específicamente mediterránea) y con la claridad de que no existen soluciones unidimensionales ni ámbitos suficientes (tampoco el militar), no cabe duda que desde las Fuerzas Armadas, y en general desde el ámbito de la defensa, se realiza una contribución fundamental, tanto a nivel de misiones como en el ejercicio de lo que venimos a denominar la diplomacia de la defensa.

¿Cuál está siendo la política española de defensa en el área mediterránea? No tiene rasgos atípicos ni excepcionales sino los característicos de la nueva política de defensa española. En primer lugar, es rigurosamente escrupulosa con la legalidad internacional. En segundo lugar, se trata de un área que consideramos prioritaria para España. El Mediterráneo ha sido uno de los ejes tradicionales de nuestra proyección exterior y está recogido en la actual Directiva de Defensa Nacional como una de las directrices para el desarrollo de la política de defensa en el ámbito internacional. También se encontraba en las directivas anteriores, sin embargo creo

que podemos decir que probablemente nunca se tradujo a la práctica con la intensidad del momento presente. Es, en tercer lugar, una política con un desarrollo multilateral, que se produce en el marco de iniciativas y organizaciones como la Unión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), sin olvidar la iniciativa 5+5 en la que participamos junto a otros nueve países de ambas orillas. Dicha iniciativa, que fue propuesta por Francia a mediados de 2004, tiene por objeto abordar, desde el punto de vista militar, las cuestiones de seguridad y defensa en la zona occidental del Mediterráneo.

Se trata pues de una política con un alto nivel de compromiso, como puede deducirse de nuestra presencia, además, en el Mediterráneo oriental. En el Líbano, dentro de la compleja misión de FINUL (Fuerza Interina de Naciones Unidas en Líbano) hay 1.100 servidores públicos, soldados de España, que trabajan por la estabilidad global en un espacio concreto que tiene muchísimas implicaciones, con una gran proyección en su área, el Oriente Próximo, pero también hacia el mundo.

Debo recordar asimismo que nuestra política de defensa está caracterizada en muchos sentidos por la finalidad de la paz. En el sentido de construir confianza mediante la cooperación, en el de proponer líneas y objetivos a la comunidad internacional, como la propuesta hispano-turca de la Alianza de Civilizaciones, en el de implicarnos en la resolución de conflictos como el del Líbano, en el de las iniciativas de paz como la realizada para Oriente Próximo con Francia e Italia.

Por último, quiero señalar también que España no se limita a cumplir meramente con una política regional. Tenemos un interés demostrado en que muchas cuestiones del Mediterráneo, una de las zonas más conflictivas del planeta, sean tratadas, tengan peso a nivel europeo y a nivel global. Sabemos que gran parte de los inquietantes fenómenos que, desde el punto de vista de la seguridad entendida como un concepto global, nos llegan precisamente desde los diferentes países que convivimos en el área mediterránea, y por tanto tenemos que arrimar el hombro específicamente en esta zona tan importante desde el punto de vista estratégico para nosotros y, en general, para el mundo en el que vivimos.

El liderazgo de la Conferencia Euromediterránea y el Proceso de Barcelona es una evidencia, nuestra defensa del diálogo mediterráneo en el seno de la Alianza Atlántica también, y la actuación de la delegación española en la cumbre de Riga es ejemplo de ello. Como saben, una de las cuestiones de esta cumbre era la reforma de los partenariados, y desde España hemos trabajado en apoyo al diálogo mediterráneo, en el sentido de que se reconozca y recuerde su importancia y en el de que dichas reformas no signifiquen detrimento financiero o de apoyo al mismo, incluso que se tenga en cuenta a los países que participan en él a la hora de ofrecerles, flexiblemente, los instrumentos propios del partenariado.

Ésta es, a grandes rasgos, la posición global y estratégica del Gobierno de España, actualmente, en relación con estas grandes cuestiones que son la paz, el diálogo, la cooperación y la seguridad en el Mediterráneo.

## V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

### La seguridad multidimensional

Balance.

El proceso de Barcelona y la política Europea de vecindad.  
Rafael Dezcallar

### Rafael Dezcallar

*Director General de Política Exterior,  
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*

La seguridad en el Mediterráneo es tal vez uno de los temas centrales de las relaciones internacionales en este comienzo del siglo XXI. Yo no voy a hablar de aspectos más especializados de este tema que ustedes conocen mucho mejor que yo, sino voy a intentar darles una visión de cómo se ve el tema desde el punto de vista actual del gobierno español.

La seguridad, desde luego, es un concepto subjetivo. Hay que empezar por decir que no es lo mismo la seguridad para los que tienen que para los que no tienen y que, además, el mismo hecho de tener tiene a veces más que ver con las percepciones que con la realidad. La subjetividad de la seguridad, es decir, la ambigüedad del concepto en un mundo como por ejemplo el Mediterráneo, tan acostumbrado a las sutilezas y a los dobles juegos de palabras, no nos debe dejar olvidar el objetivo político último de que se trata: impedir cambios indeseados, forzados, obligados en situaciones que es mejor manejar sobre la base del consenso, de la cooperación y del acuerdo mutuo.

Por otra parte, el concepto de seguridad es un concepto muy amplio. Puede incluir tanto la idea del uso de la fuerza para impedir esos cambios o para provocarlos, como la búsqueda del común acuerdo para generar estos cambios. Y, en ese convencimiento es donde aparece la palabra apropiación, que es un concepto clave del Proceso de Barcelona, en el que España y los países que lo han impulsado creen firmemente. Sin la apropiación nunca hubiera sido posible el Proceso de Barcelona, pues es un proceso que se entiende compartido por sus intereses por ambas partes. Lo mismo, por supuesto, es aplicable a la Política Europea de Vecindad o a la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones que se está impulsando por España, Turquía y las Naciones Unidas.

Ahora bien, la vía de la seguridad a través de la fuerza (o por lo menos de la posibilidad de utilizar la fuerza cuando ello sea estrictamente necesario para los intereses nacionales) y la vía de la seguridad a través del mutuo convencimiento (colaboración sobre la base del interés compartido) son vías que no son excluyentes. Es decir, ningún estado va a abandonar los instrumentos de defensa y seguridad que garantizan por medio de la fuerza su propia seguridad, a cambio de confiar simplemente en que a través de la negociación y del diálogo se llegará a objetivos compartidos. Ambos instrumentos van a seguir siendo necesarios. Por

supuesto, cuando estamos hablando de seguridad no estamos hablando solamente de su dimensión exterior, hay que tener en cuenta también la dimensión interior de la seguridad. El buen gobierno, es decir, el control por parte de los ciudadanos sobre sus vidas, sobre sus gobiernos y sobre sus sistemas políticos es probablemente la fuente interna de seguridad mayor que todos tenemos.

Bien, y ¿cómo hemos concebido la generación de seguridad en el Mediterráneo dentro del Proceso de Barcelona? Pues lo hemos concebido creando un entramado de relaciones complejo que generan una estructura de intereses compartidos, es decir, una situación en la que el interés de cada parte debe ser tomado necesariamente en cuenta por la otra y, de esa manera, permitir que el proceso en su conjunto avance. Se trata de crear un entramado de intereses compartidos para generar al final un proceso, el Proceso de Barcelona u otros procesos que puedan ir en la misma dirección.

El Proceso de Barcelona que es el proceso que ha avanzado más desde su creación hace once años, tiene una serie de dimensiones que ustedes conocen muy bien: la dimensión política, la dimensión económica y también un cesto de seguridad. La dimensión política es, sin duda, la más importante porque es la que crea la fuente de legitimidad última de todo el resto. Existen reuniones de alto nivel (el año pasado en Barcelona por estas fechas tuvimos la primera cumbre) y también reuniones ministeriales. No obstante, hay que reconocer que el proceso político se ha visto en cierta medida limitado por la contaminación del conflicto árabe-israelí. El proceso político (reuniones de ministros, Cumbre, existencia de un concepto de interés compartido) existe, y si no existiera lo echaríamos enormemente de menos. Si no existiera todo eso, habría inmediatamente que trabajar para empezar a crearlo. Pero, es verdad que en su andadura, en el alcance y en la ambición que se ha conseguido plasmar en objetivos concretos, el proceso político se ha visto contaminado por los altibajos en el conflicto árabe-israelí.

Últimamente se ha creado un cesto que tiene una gran importancia para hablar de temas de justicia e interior, temas de inmigración como la reunión que el próximo año debe tener lugar, o el código de conducta sobre terrorismo que se aprobó en la última cumbre. Se han creado instrumentos importantes para generar esa conciencia de intereses y valores compartidos como la Fundación Euromediterránea Anna Lindh, cuyo potencial de futuro es muy grande. En fin, en otras palabras, las limitaciones del Proceso de Barcelona nos deben servir únicamente como acicates para buscar la forma de superarlas y nunca como argumentos para invalidar un proceso, cuya necesidad sigue siendo todavía hoy tan vital que cuando se creó.

Por su parte, la Política Europea de Vecindad es en cierta forma un complemento al Proceso de Barcelona. Es una política basada en el concepto de vecindad que es un concepto innovador en la Unión Europea y que parte de la base de que la seguridad y la prosperidad del entorno inmediato de la UE son claves para la estabilidad y la prosperidad de la región y de la propia Unión. Por eso, la política de vecindad tiene unos instrumentos no solamente financieros sino también de cooperación, de generación de relaciones y de seguimiento. Se trata de unos instrumentos muy poder-

rosos que, por cierto, debo subrayar se han orientado mayoritariamente hacia el Mediterráneo. Los países del Sur han absorbido el 70 por ciento de los fondos presupuestarios de la política de vecindad contra el 30 por ciento de los fondos para los países del Este.

La política de vecindad es complementaria al Proceso de Barcelona. Así como el Proceso de Barcelona tiene una serie de mecanismos de cooperación horizontal y una estructura de reuniones, la política de vecindad establece una relación bilateral entre cada país y la UE. Mediante dicha relación bilateral, cada país genera de común acuerdo con la Unión un plan de actuaciones que trata de acercar los mecanismos internos de ese país a los mecanismos del mercado único, creando así las condiciones para una colaboración económica y política al máximo nivel con la UE.

A menudo se ha afirmado que la política de vecindad está pensada para dar a los países beneficiados de la misma todos los beneficios de la UE excepto la participación en las instituciones. Sin embargo, a diferencia de los países del Sur, para los países de Europa del Este, la política de vecindad puede ser contemplada como una antesala para la adhesión. A veces cuando los países del Este de Europa insisten en hablar de su adhesión sin estar todavía preparados y se les ofrece la opción de la política de vecindad, no lo entienden tanto como una alternativa de la adhesión sino como una antesala. Si bien para ellos puede ser una antesala, para los países del Sur es la mejor alternativa posible a una relación con la UE basada en compartir el mercado único e intereses de todo tipo. Quizás el término mercado único suene excesivamente economicista, pero la política de vecindad no se refiere solamente a instrumentos y a cuestiones de tipo económico y comercial sino también a todo tipo de colaboraciones, incluida la colaboración política y en otros ámbitos.

Como decía antes, la seguridad en el Mediterráneo es un concepto tan central en las relaciones internacionales contemporáneas que ni el Proceso de Barcelona ni la Política Europea de Vecindad son las únicas vías que se están utilizando para intentar fortalecer, profundizar y asegurar cada vez más esa seguridad. Les puedo decir que, por ejemplo, éste ha sido uno de los temas protagonistas de la última cumbre de la OTAN en Riga. Ha habido allí intervenciones de países concretos que se han centrado en el tema de la seguridad en el Mediterráneo como concepto básico. Tanto la Alianza de Civilizaciones como la cuestión de Afganistán, país de cultura islámica, son temas muy conectados con las cuestiones de seguridad en el Mediterráneo.

Y, ¿cuáles son las causas de que esta cuestión sea tan central hoy en día? Sin duda se debe a la serie de crisis políticas y militares que se suceden en una serie de países islámicos y que tienen su repercusión política en el Mediterráneo: el problema de Oriente Medio, la situación en Irak y en Afganistán, los problemas de terrorismo, las cuestiones de inmigración y por supuesto las cuestiones del buen gobierno. Realmente es difícil afirmar proyectos de colaboración y de buen gobierno entre ambas orillas del Mediterráneo cuando todavía existen diferencias de renta como la que existe, por ejemplo, entre España y el Norte de África, diferencias del orden de trece o catorce veces en renta per cápita. Es fundamental asentar el buen gobierno para que la estabilidad y la seguridad sean posibles entre ambas orillas del mar.

Decía que, aparte del Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, el Proceso 5+5 o la propia Alianza de Civilizaciones son otras vías para intentar abordar el problema. La Alianza, en el fondo, es una forma de apoyar a los sectores moderados frente a los sectores extremistas afirmando los valores comunes que unen a los sectores moderados tanto del norte como del sur. De este modo, se puede evitar la estigmatización, no ya solamente del Islam como una religión supuestamente vinculada a la violencia (afirmación que es totalmente falsa), sino en general de cualquier ideología que no abrace la violencia. A partir de esos valores comunes, se trata de definir acciones comunes, precisadas ya en el Plan de Acción presentado por el informe del Grupo de Alto Nivel al Secretario General de Naciones Unidas en su reunión de Estambul hace un par de semanas. Estas acciones comunes deben abarcar tanto el plano político como el plano de la educación, de los medios de comunicación o de la juventud.

En el fondo, se trata de luchar en una batalla de las ideas puesto que la seguridad se va a dirimir mucho más en el plano de las ideas y de los principios que en el plano de la fuerza. Justamente esto es fruto de la constatación de las limitaciones del uso de la fuerza o de las políticas unilaterales para conseguir los objetivos que supuestamente alcanzaban. La legitimidad de las ideas es un arma que no debe ser infravalorada; aunque naturalmente tampoco hay que ser ingenuo y debe ser siempre un complemento a otras formas operativas, por ejemplo, de lucha contra el terrorismo. Contra el terrorismo no luchamos solamente con ideas, luchamos también con cooperación operativa. Se debe dejar claro que, por supuesto, la Alianza de Civilizaciones no es un instrumento de lucha contra el terrorismo, es un instrumento de lucha contra la desestabilización, contra las amenazas a la seguridad, contra la separación entre los valores y la deriva negativa en las percepciones mutuas.

Tampoco la Alianza ha de ser una vía para generar cambios radicales de la noche a la mañana. Las batallas de ideas son por definición batallas a medio plazo. Pero así como hasta ahora parecía que esas percepciones mutuas, esas ideas sobre dobles raseros, sobre operatividad en algunos casos del Consejo de Seguridad e inoperancia en otros, estaban generando un desencuentro cada vez mayor entre los sectores moderados del Norte y del Sur del Mediterráneo, la Alianza trata básicamente de intentar cambiar tendencias, de que las tendencias no vayan únicamente por el camino negativo, sino de generar tendencias por el camino positivo. Aunque la Alianza no es un instrumento de gestión de crisis, les puedo decir que esta función la cumplió ya en una ocasión determinada. Cuando tuvo lugar la crisis de las caricaturas, se realizó una reunión de la Alianza de Civilizaciones en Doha y paralelamente Kofi Annan convocó otra reunión con la Conferencia Islámica, con la Liga Árabe y con los ministros español y turco de la que salió una declaración que fue una llamada a la moderación y al entendimiento en plena crisis. Fue la primera llamada a la moderación, en medio de una situación en la que parecía que no había quien parase la espiral de recriminaciones mutuas y de incompreensión. Esa reunión tuvo lugar un sábado. El lunes, ese llamamiento a la moderación fue endosado por el Consejo de Ministros de la UE. No se trata como les digo que pretendamos cambiar el mundo de la noche a la mañana, pero sí de tratar de invertir las tendencias, de coger las tendencias negativas y tratar de transformarlas en tendencias positivas.



Nada de esto será posible si no se abordan las crisis políticas que están en el fondo de las amenazas o la seguridad en el Mediterráneo. Esas crisis son, por ejemplo, las crisis de Irak donde la única solución es la creación de consenso interno y apoyo decidido y sincero de los países vecinos. No creo que haya ningún país de la zona a quien le interese la continuación indefinida del caos en Irak o su desmembración; es esencial seguir trabajando en esa dirección. La crisis de Afganistán es otro ejemplo. Todavía en este momento existe un grado de apoyo importante a la presencia en Afganistán de tropas internacionales para tratar de favorecer la estabilización y la reconstrucción institucional del país. Es esencial capitalizar ese apoyo, ampliar la labor de seguridad de la comunidad internacional a otros ámbitos, como es la generación de proyectos de cooperación concretos para que la gente perciba que sus vidas mejoran gracias a ellos. La lucha que se está dirimiendo en Afganistán, como en casi todas partes, no se va a resolver en el plano militar sino en el plano político. Tenemos que ser conscientes de que la seguridad en el Mediterráneo también se está librando en Afganistán, en Irak y naturalmente en Oriente Medio que sigue siendo una fuente permanente de recriminaciones mutuas, de acusaciones, de dobles raseros y de falta de comprensión entre el mundo occidental y el mundo islámico.

De ahí la necesidad de que la UE adoptara una línea de actuación política, una iniciativa propia en este ámbito. España, Francia e Italia han decidido tomar la iniciativa y someter a la UE un proyecto de ideas para hacer avanzar el proceso político. No se trata de sustituir al Cuarteto, ni de por supuesto colocarse en el lugar de las partes. Se trata, sin embargo, de que la UE adopte un perfil más ambicioso, alto y decidido en el impulso político del Cuarteto. Es decir, la UE no puede estar simplemente esperando qué decisiones toman los otros para intentar adaptarse a ellas, sino que debemos empujar esas decisiones en la dirección que nos interesa, que no es otra que la dirección de la negociación política. España, Francia e Italia, tres países que tenemos tropas desplegadas sobre el terreno en el Líbano, somos muy conscientes de la necesidad de hacerlo y de que la opción de quedarse quieto, con los brazos cruzados esperando que estalle la próxima crisis o la próxima guerra, no es una opción. Por eso, necesitamos impulsar el proceso político. Por eso, tratamos de activar al resto de países de la UE. Por eso, tratamos de que en el Consejo Europeo del 14 de diciembre de 2006 aprobara una declaración que le diera un mandato a la UE para que actuara de forma activa en el Cuarteto e impulsara el proceso político. Como decía, la UE no va a actuar a su aire, sino que va a hacerlo siempre en el marco del Cuarteto, que es la estructura existente más útil de la comunidad internacional para abordar este problema.

Como les decía, la seguridad es, por supuesto, cuestión de ejércitos, de mecanismos de defensa, de acuerdos operativos, pero en último término es mucho más cuestión de política, de ideas y de principios. Lo más difícil, naturalmente, es generar valores e intereses comunes y, a partir de ahí, acciones comunes. Eso es lo que lleva haciendo desde hace muchos años el Proceso de Barcelona. Eso es lo que la UE debe hacer ahora, quizás con un mayor protagonismo hacia los países del Sur y eso es lo que también esta conferencia que está aquí reunida sin duda va a contribuir a desarrollar.

# V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

## La seguridad multidimensional

Balance.

El diálogo mediterráneo de la OTAN y la iniciativa de cooperación de Estambul.

Pablo de Benavides Orgaz

### Pablo de Benavides Orgaz

*Embajador de España ante la OTAN*

Una de las características de la Alianza Atlántica es el enorme sentido práctico que intentamos dar a nuestras acciones. Por ello y en primer lugar, en la Cumbre de Estambul de junio de 2004, el Diálogo Mediterráneo estableció el objetivo de alcanzar un *partenariado genuino*. Y para ello se trazaron, por primera vez, los objetivos que conforman la cooperación con estos países:

1. Profundización del diálogo político
2. Lucha contra el terrorismo
3. Reforma de la defensa
4. Interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas

Por otra parte, la denominada Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI), nacida también en la citada cumbre, busca el desarrollo de una relación, por el momento bilateral, entre la Alianza y los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, con la idea de mejorar la seguridad y la estabilidad de la región. Son cuatro los países que, hasta el momento, se han adherido a ella: Kuwait, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos y Qatar.

El desarrollo de esta iniciativa se realiza en el área de la modernización de las Fuerzas Armadas y de la cooperación en materia militar. La Alianza se relaciona con estos países para desarrollar una serie de actividades de cooperación, con carácter anual, de las que cada país selecciona aquellas que le interesan. Durante el presente año se han mantenido contactos con estos cuatro candidatos y para el año 2007 se calculan unas trece áreas de cooperación.

### La Cumbre de Riga de la Alianza Atlántica

¿Qué hemos hecho durante este año? Para ello hay que hacer referencia a la pasada Cumbre de Riga de la Alianza Atlántica. Hay dos iniciativas especialmente importantes dirigidas al Sur: la ampliación del sistema de partenariados de la Alianza Atlántica y la cooperación en materia de formación de Fuerzas Armadas. Estas dos nuevas iniciativas, explicadas a los gobiernos afectados, ahora formarán parte de un diálogo más intenso para su puesta en práctica.

### **Ampliación del Sistema de Partenariados de la Alianza Atlántica**

Esta iniciativa significa la apertura progresiva de todos los instrumentos de la Asociación para la Paz (ApP) a los países del Diálogo Mediterráneo y a los países de la ICI. Se trata de un salto cualitativo muy importante porque pasan de ser, lo que en la jerga de la Alianza Atlántica se denomina *partners* (con *p* minúscula), a ser *Partners* (con *p* mayúscula). O, en otras palabras, es la entrada en el Foro Euroatlántico, que reúne a 46 países europeos, tanto miembros de la Alianza como no miembros de la misma.

Al mismo tiempo, esta reforma de los partenariados introduce un sistema más flexible en las reuniones para combinar el criterio anterior basado, por supuesto, en el *ownership* (en el sentido de la apropiación) y el segundo criterio fundamental en Bruselas, la *inclusiveness*, es decir, el sentido de reunirnos con ellos como grupo, con un tercer criterio no incompatible con los anteriores, la autodiferenciación (*self-differentiation*). Se trata de ofrecer a todos estos socios la posibilidad de participar en aquellas actividades de la Asociación para la Paz que cada país elija voluntariamente. Es lo que en la jerga de Bruselas denominamos 26+n, es decir, todos aquellos países que les interese un programa determinado podrán implicarse en el mismo.

Y por último, está el 26+1, esto es, se faculta a los países para que, de forma individual, presenten su programa de cooperación con la Alianza. Nos referiremos a ello con más detalle.

### **La Cooperación en materia de Formación de Fuerzas Armadas (*Training Initiative*)**

Se trata de una iniciativa de cooperación en la formación para la modernización de estructuras de defensa y la formación de las fuerzas de seguridad en Oriente Próximo. Es una iniciativa que, a petición de los países del Diálogo Mediterráneo y de la ICI, abre todos los centros de la Alianza Atlántica a la formación de oficiales y personal civil de los Ministerios de Defensa y, al mismo tiempo, se facilita el envío de nuestros responsables a estos países. No sólo nos estamos refiriendo a los centros más conocidos, como es el Colegio de Defensa de Roma, el de Oberammergau (Alemania) y el de Stavanger (Noruega) sino también a los denominados Centros de Asociación para la Paz que existen en otros países. Un centro español famoso es el Centro de Hoyo de Manzanares, especializado, concretamente, en desminado.

Una segunda fase más ambiciosa y cuyo progreso estará en función del resultado de la primera fase, será la creación de un Centro de seguridad regional de la ICI en uno de los países del Diálogo Mediterráneo. No será un centro de la OTAN, será un centro del Diálogo Mediterráneo y de la OTAN, propiedad del país que se ofrezca como sede y en el que se impartirán enseñanzas conjuntas y formación.

## Consecuencias de la Cumbre de Riga

### Cooperación Política con el Diálogo Mediterráneo y con la ICI

La transformación de los partenariados, decidida en Riga, ha venido a consagrar la importancia del diálogo político entre aliados y socios. Ya es por todos reconocido el principio de la indivisibilidad de la seguridad y, por ende, la relevancia de tener una visión estratégica común para hacer frente a los nuevos desafíos de la seguridad. Se reconoce, igualmente, la autodiferenciación y la existencia de intereses específicos para cada socio o región. Por ello, se ha introducido la posibilidad de convocar reuniones en formato 26+n, es decir, con aquellos socios del EAPC (*Euro-atlantic Partnership Council*), del Diálogo Mediterráneo y del ICI e incluso con algunos países de contacto, para determinados temas que afecten a regiones en las que la Alianza está involucrada de alguna manera. Con estas decisiones, la Alianza no sólo está preservando la especificidad del Diálogo Mediterráneo sino que está aportando medios para demostrar que lo considera un verdadero partenariado.

Al mismo tiempo, lo que fundamentalmente se persigue es mantener el diálogo, intentando preservarlo de la situación política que existe en la región. Esto no significa en absoluto que se ignore la problemática de la región, pero somos totalmente conscientes que a la OTAN no le corresponde la resolución del problema de Oriente Medio y que, por lo tanto, nos orientamos a una relación de carácter pragmático que sí coadyuve a la solución del problema de Oriente Medio, mediante mayor confianza, mayor transparencia y, sobre todo, acción conjunta en el delicado terreno de la formación de las Fuerzas Armadas. Todos sabemos el peso de los sectores de la seguridad y de las Fuerzas Armadas en nuestros países (en España ha habido una transición democrática que determinó una revolución absoluta del sistema de la seguridad). En Oriente Medio esto es una asignatura que a decisión de esos mismos países irá encaminándose a la evolución que ellos mismos consideren oportuna.

De Estambul a esta parte, se han dado importantes pasos en la mejora de las consultas políticas: las reuniones de embajadores en formato 26+7 son más frecuentes y sustantivas. Se han celebrado ya una reunión de Ministros de Exteriores y otra de Defensa y, cuando el clima político lo aconseje, se continuarán los encuentros de alto nivel.

### Cooperación Práctica

¿Qué instrumentos existen ya para el Diálogo Mediterráneo y cuáles abrimos en Riga? Se pueden dividir en cuatro capítulos:

**1. Mejora de la interoperabilidad entre las fuerzas de la OTAN y del Diálogo Mediterráneo para que puedan operar juntos en las operaciones OTAN, incluyendo capacidades, enseñanza, formación y ejercicios.**

- *Programa anual de trabajo del Diálogo Mediterráneo*

Proporciona un plan detallado para todo el Diálogo Mediterráneo. El programa establece claramente la estructura, los objetivos prácticos de cooperación y el alcance de alrededor de 600 actividades en 31 áreas acordadas (hemos pasado de 100 actividades en 2004 a 200 en 2005 y 400 en 2006). Es un catálogo de actividades organizadas y conducidas por la OTAN y sus estados miembros. Es desarrollado y mantenido por el ePRIME. Es un programa abierto a los siete países del Diálogo Mediterráneo.

- *Programa de Cooperación Individual*

Es un programa que se abre a cada uno de los candidatos. Son sus gobiernos los que se dirigen a la Alianza Atlántica con un programa de trabajo individualizado en el sector de la cooperación de las Fuerzas Armadas. Pretende ayudar a la elaboración de las políticas nacionales y a las políticas aliadas de forma conjunta. Proporciona a los países del Diálogo Mediterráneo interesados la capacidad para enmarcar su cooperación práctica en una forma prospectiva y estratégica, incluyendo los objetivos a medio y largo plazo. Las actividades individuales se seleccionan del Programa de Trabajo. Marruecos y Egipto entrarán en el programa próximamente. Israel lo ha presentado ya.

- *The Operational Capabilities Concept (OCC)*

Pretende mejorar el nivel de interoperabilidad y efectividad militar de las fuerzas de los socios de la Asociación para la Paz (ApP) y del Diálogo Mediterráneo (desde el 18 de noviembre de 2005). Esto incluye una base de datos de las fuerzas disponibles y declaradas susceptibles de participar en operaciones de paz conjuntas, así como una evaluación y *feedback* para asegurar la conformidad con los estándares y requerimientos de la OTAN.

- *The Training and Education Enhancement Programme (TEEP)*

Persigue la formación a nivel operacional y táctico de oficiales para su homologación con la formación aliada. En el fondo, lo que busca es una modernización de las Fuerzas Armadas de esos países con nuevos conceptos, con nuevas tecnologías, con adquisición de nuevas capacidades, con sistemas de mando, control, comunicaciones interoperables, para dotar a esas Fuerzas Armadas de una tecnología moderna. Es la herramienta principal para promover la formación y adiestramiento en apoyo a la interoperabilidad. Promueve la colaboración entre instituciones destinadas a la formación, a nivel operacional y táctico, de personal que forma parte de los cuarteles generales multinacionales. El Diálogo Mediterráneo participa en este programa desde el 30 de marzo de 2006. En el curso del año 2006 han pasado por el centro de Bruselas 1000 oficiales de los siete países del Diálogo Mediterráneo.

- *The Political Military Framework (PMF)*

Es un marco conceptual político-militar de trabajo para operaciones lideradas por la OTAN. Establece los principios, modalidades y guías para la implicación de todos los países del partenariado en consultas políticas y toma de decisiones en planeamiento operacional y en acuerdos de mando para operaciones OTAN.

- *Célula de Coordinación del Partenariado (PCC)*

Tiene una orientación fundamentalmente de carácter práctico. Coordina las actividades militares conjuntas y le compete llevar a cabo el planeamiento

to militar necesario para implementar los aspectos militares del Programa de Trabajo, incluyendo ejercicios y actividades tales como mantenimiento de la paz, búsqueda y rescate. El PCC también coordina y evalúa los aspectos militares de las actividades en apoyo de los *Strategic Commands*. Como novedad es de destacar que Marruecos ha nombrado el primer Oficial de Enlace en el PCC para las operaciones KFOR en SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*), el mando supremo aliado.

- *Partners for Peace Status of Force Agreements (SOFA)*

Es el sistema que garantiza la presencia de Fuerzas Armadas en un territorio. Se encuentra en este momento en fase de discusión entre los aliados en el Grupo de Coordinación Mediterránea. Esta herramienta facilitaría la cooperación práctica entre la Alianza y sus socios, dando un marco legal para asuntos relativos a la presencia de personal militar en un país anfitrión.

- *NATO Fuels and Lubricant Working Group*

El *NATO Pipeline Committee (NPC)* busca toda la cooperación progresiva en el área de la energía y de la protección de infraestructuras críticas así como de líneas de comunicación. Ha admitido a los países del Diálogo Mediterráneo en el Grupo de Trabajo de la OTAN sobre fuel y lubricantes y en las reuniones de sus Grupos de Trabajo subordinados en sesiones EAPC, excepto cuando se traten asuntos operativos.

- *PRIME (Partnership Realtime Information Management and Exchange System)*

Sucesor del PRIME. Lanzado en julio de 2006, es la primera herramienta basada en internet empleada para la gestión del programa de cooperación. Esto incluye una biblioteca electrónica para documentos del Diálogo Mediterráneo, un catálogo de actividades de cooperación, módulos de educación a distancia, mensajería, *chat* y grupos de trabajo.

## **2. Modernización de las Fuerzas Armadas y de las estructuras de defensa**

- *NATO Contact Point Embassies (CPE)*

Las Embajadas Punto de Contacto de la OTAN se han establecido en todos los países de la ApP, del Diálogo Mediterráneo y de la ICI para apoyar los esfuerzos de la diplomacia pública de la OTAN. En estos momentos, las CPE son Argelia, Italia, Egipto, Reino Unido, Israel, República Checa, Jordania, Turquía, Marruecos, Portugal, Mauritania, España, Túnez y Canadá. Nuestros consejeros de defensa actúan fundamentalmente a través de estas Embajadas Punto de Contacto.

- *Fondos fiduciarios*

Es un mecanismo para conseguir contribuciones de los aliados y socios para destruir minas antipersonales, municiones excedentes, munición sin explotar y pequeñas armas, así como aminorar la gestión de las consecuencias de las reformas de la defensa y la formación de personal militar excedente en las Fuerzas Armadas. El presidente del gobierno español anunció en Riga que España liderará el primer fondo fiduciario en el Diálogo Mediterráneo, que consistirá previsiblemente en un fondo para la destrucción de municiones sin explotar. Probablemente este fondo será co-liderado con Noruega y se establecerá en Jordania.

- *Clearing House*

Es un foro informal para las discusiones sobre programas de asistencia e iniciativas previstas por las autoridades OTAN o sus estados miembros. Este foro también puede ser empleado para armonizar y evitar duplicidades en programas específicos.

### 3. Lucha contra el terrorismo

- *The Partnership Action Plan Against Terrorism (PAP-T)*

Es la principal plataforma para la cooperación en el combate contra el terrorismo. Es un plan de cooperación e intercambio de inteligencia entre los servicios secretos de los siete países del Diálogo Mediterráneo y los 26. Es un marco conceptual y político flexible más que un mecanismo estructurado para una cooperación sistemática. Todavía está abierto a socios de la ApP, del Diálogo Mediterráneo, de la ICI y países de contacto. En estos momentos ha habido cuatro reuniones de nuestros principales responsables en el área de seguridad en Bruselas de los siete países y de los 26.

- *Defensa Aérea*

El Comité de la OTAN de Defensa Aérea (NADC) acordó abrir el Programa de Intercambio de Datos de Situación Aérea (ASDE) a los países del Diálogo Mediterráneo. ASDE es un importante aspecto de la cooperación en defensa aérea, particularmente relevante después del 11-S y representa una contribución significativa en la lucha contra el terrorismo.

- *Operación 'Active Endeavour'*

Surgió a raíz de los atentados terroristas contra los Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, con el objetivo de demostrar la resolución y la presencia de la Alianza en la lucha contra el terrorismo, invocando el artículo 5. Es una operación marítima diseñada para prevenir actividades vinculadas al terrorismo y tráficos ilegales en el Mediterráneo y dar escolta a buques aliados en el Estrecho de Gibraltar. Comenzó el 26 de octubre de 2001, inicialmente en el Mediterráneo Oriental y posteriormente se amplió al Estrecho de Gibraltar y a todo el Mediterráneo. Hasta el momento hay 11 países no-OTAN que han mostrado su interés por contribuir en la operación en distintos grados de implicación, entre estos destacan: Rusia, Ucrania, Albania, Marruecos, Argelia, Israel y Georgia. Estos países mantienen relación con la operación de vigilancia de tráfico ilegal de personas, bienes y armas en el mar Mediterráneo. Rusia, Ucrania y, recientemente, Israel han efectuado ya el intercambio de cartas con la OTAN, formalizando su contribución.

- *Iniciativas de Defensa de Capacidades Militares contra el Terrorismo*

De las iniciativas del ámbito de la CNAD (*Conference National Armament Directors*), dos están abiertas al Diálogo Mediterráneo. Éstas son las lideradas por Eslovaquia en Desactivación de Explosivos (EOD) y por España en medidas contra artefactos explosivos improvisados (IED). Es de destacar el interés de expertos de Israel, Marruecos y Túnez en la iniciativa liderada por España y de la participación de Israel y Marruecos en las jornadas celebradas en Madrid, organizadas por España, los días 7 y 9 de noviembre de 2006.



- *Intelligence Liaison Unit (ILU)*

Facilita y acelera el intercambio de información entre la OTAN y los socios, especialmente en asuntos relativos a terrorismo, mediante la elaboración de acuerdos que faciliten el intercambio de información de inteligencia.

- *Agencia OTAN-BICES*

El sistema OTAN-BICES es un sistema para la recopilación y explotación de información de inteligencia. Este sistema es gestionado por una agencia OTAN denominada BICES que está tratando de investigar formas prácticas de intercambio de información con los estados del Diálogo Mediterráneo con el propósito de combatir el terrorismo.

#### **4. Mejora de la cooperación en el área del planeamiento de emergencia civil**

- *The Euro-atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC)*

Es una herramienta operativa responsable de coordinar la respuesta de los países del EAPC a un desastre que ocurra, en principio en el área geográfica del EAPC, aunque también podrá responder a solicitudes de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA), de Afganistán y de países del Diálogo Mediterráneo. Esto incluye la respuesta a incidentes terroristas que implique el uso de agentes químicos, biológicos, radiológicos o nucleares. Ya se actuó en Pakistán a través de este centro y está igualmente activado para luchar contra el problema de la sequía en el oeste de Afganistán.

## **Conclusiones**

Para terminar es preciso señalar tan sólo un par de puntos. Primero, el futuro del Diálogo Mediterráneo de la OTAN exige mayor coordinación con la Unión Europea. No debemos duplicar valores pero uno de los principales mensajes de la cumbre de Riga es que va llegando el momento en el que las organizaciones internacionales tienen que vencer sus burocracias y sus inercias y buscar cómo complementar y no duplicar el esfuerzo. Se trata de ver el valor añadido de una organización en relación con la otra y el comunicado de Riga está plagado de alusiones a Naciones Unidas y a la Unión Europea en particular. Segundo, existen ya unas ofertas concretas y ahora nos toca a ambas partes dotarlas de contenido. Confiamos en ello.

# V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

## La seguridad multidimensional

Balance.

Una Unión Europea “más activa” en Oriente Medio.  
Sven Biscop

**Sven Biscop**

*Investigador Sénior en el Egmont Institute  
(Royal Institute for International Relations) en Bruselas  
y Catedrático de Seguridad Europea en la Universidad de Gante*

**E**n 2003, la Unión Europea (UE) adoptó la *Estrategia Europea de Seguridad*, el primer documento estratégico que proporciona orientaciones a largo plazo para el conjunto de la política exterior de la UE. La Estrategia aboga por una UE “más activa” en la persecución de sus objetivos estratégicos, mediante un enfoque holístico que ponga en práctica “el abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y la prevención de conflictos, entre ellos las actividades políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo”. “Difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos” debería dar como resultado “un mundo de estados democráticos bien gobernados” –este método y objetivo globales pueden ser descritos como “multilateralismo eficaz”.

Efectivamente, la UE se ha vuelto más activa, también en los campos diplomático y militar. En el momento de escribir estas líneas, a principios de 2007, once operaciones militares y civiles de gestión de crisis están en marcha en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en todo el mundo: los Balcanes, Palestina, Sudán, la República Democrática del Congo, Aceh... En conjunto, dichas operaciones involucran a unos 8.000 militares y a 500 civiles. Muchos otros soldados de los Estados Miembros de la UE, 80.000 en total, están simultáneamente desplegados en otros marcos: en operaciones nacionales, como cascos azules de Naciones Unidas, en operaciones de la OTAN en Kosovo y Afganistán, y, todavía también, en la “coalición de voluntarios” en Irak. En el frente diplomático, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, viaja por todo el mundo como la voz de la UE en la diplomacia preventiva. La UE, junto con sus Estados Miembros, es ya un actor global de la seguridad a tener en cuenta, en realidad mucho más de lo que mucha gente cree.

Probablemente los dos ejemplos más destacados de una UE “más activa” han de buscarse en Oriente Medio. En el Líbano, la UE ha tomado la iniciativa suministrando soldados a una FINUL (Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano) reforzada. Existe la esperanza de que éste sea el principio de un activismo renovado en la región, no solamente en la situación interna del Líbano y en sus relaciones con Israel, sino también respecto al propio conflicto palestino-israelí. En Irán, los países de la UE-3

(Francia, Alemania y el Reino Unido) están llevando a cabo negociaciones sobre proliferación nuclear.

Ambos casos pueden ser vistos como ejemplos positivos de una UE más unida y, por tanto, "más activa", una UE a la altura de las ambiciones de la *Estrategia Europea de Seguridad*. Sin embargo, vistos más de cerca, también suscitan una serie de cuestiones estratégicas fundamentales acerca de las ambiciones y del potencial de la política de la Unión respecto a la región, pero también acerca de la cuestión más general del alcance global de la UE como actor estratégico global. La UE tendrá inevitablemente que hacer frente a estas cuestiones si prosigue con su papel "más activo" en Oriente Medio.

## La UE y Oriente Medio

La primera cuestión que se plantea se refiere a los *objetivos* de la política de la Unión Europea: ¿Cuál es el estado final que desea la UE para Oriente Medio? Esto lleva inmediatamente a la cuestión de si los *instrumentos* que tiene la UE a su disposición son suficientes para alcanzar estos objetivos.

### Irán

Con respecto a Irán, el objetivo a corto plazo es impedir que el país adquiriera una capacidad militar nuclear y garantizar que todos los programas nucleares civiles se sometieran a la supervisión completa de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA). Para conseguir este objetivo, la UE ha optado conscientemente por las negociaciones antes que por el –inmediato– uso de la fuerza, ofreciendo de este modo una forma alternativa de enfocar la cuestión de la proliferación, en comparación con la reacción de EEUU a la supuesta amenaza de proliferación nuclear que plantea Irak. Si este enfoque tendrá finalmente éxito es algo difícil de predecir. Hasta el momento ha tenido éxito en la medida en que se ha evitado la guerra –si bien, de acuerdo con fuentes bien informadas, los EEUU han estado en algún momento al borde de ir a la guerra–, y en la medida en que Irán ha suspendido temporalmente sus actividades de enriquecimiento de uranio. El simple hecho de haber demostrado que existe una vía alternativa basada en el "multilateralismo eficaz", y que puede ser aplicada en casos concretos, ya puede considerarse en sí mismo como un éxito.

Sin embargo, la implementación de este enfoque en el caso de Irán también plantea numerosas cuestiones:

- Por su propia naturaleza, el proceso de las negociaciones es un proceso muy largo. La dificultad reside en juzgar cuándo las negociaciones han fracasado o si al menos necesitan que se dé un paso adelante. Presumiblemente, la UE hará gala de más paciencia que los EEUU o Israel, pero el proceso tampoco puede continuar indefinidamente. Tras la imposición de sanciones por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en diciembre de 2006, se requiere una nueva iniciativa diplomática, pues, por ellas mismas, las sanciones no llevarán a una solución.

- En las negociaciones, la UE ha puesto bastante más énfasis en la proverbial zanahoria que en la “clásica” diplomacia coercitiva. No obstante, es preciso preguntarse si las negociaciones solamente pueden tener éxito si, al mismo tiempo, la diplomacia está respaldada por una amenaza creíble del uso de la fuerza. Para la UE, la cuestión que se plantea es si el uso de la fuerza puede considerarse en algún caso, dada la naturaleza ambigua del asunto. Irán tiene el derecho legal a desarrollar una capacidad nuclear civil. Debido a la no conformidad con los mecanismos de supervisión proporcionados por el Tratado de No Proliferación (TNP), ha surgido la sospecha de que Irán tiene intenciones militares, aunque no disponemos de ninguna prueba de ello. ¿Puede usarse la fuerza sin tener dicha prueba?
- La respuesta a esta pregunta tiene relación con la valoración que se hace de la amenaza. ¿Es la amenaza planteada por un Irán nuclearmente armado suficiente como para justificar una intervención militar? Aparte del daño hecho al sistema del TNP (que ya se ha visto perjudicado por el trato nuclear establecido entre EEUU y la India), cualquier amenaza militar sería básicamente “del Sur contra el Sur”, es decir, contra los países vecinos de Irán más que contra la UE. De modo más general, no hay que equiparar la posesión de Armas de Destrucción Masiva (ADM) con la intención de utilizarlas. Dando por supuesto que la intervención sea técnicamente posible y que las capacidades estén disponibles, ¿no serían los efectos negativos (fortalecimiento del régimen al proporcionarle un enemigo externo, intensificación de la imagen de un choque entre el Islam y Occidente con la consiguiente radicalización en todo el mundo y, simplemente, las personas que perderían la vida) demasiado importantes? Las valoraciones de la amenaza por parte de la UE, de un lado, y por parte de EEUU e Israel, del otro, parecen ser sustancialmente diferentes.
- Los Estados Unidos se han apuntado al enfoque de la Unión, aunque tal vez lo han hecho más por necesidad que por convicción. Un compromiso más activo y positivo con Irán por parte de los EEUU facilitaría enormemente el proceso. Al mismo tiempo, Irán debería abstenerse de una implicación negativa en el Líbano y en el Proceso de Paz en Oriente Medio.

Menos obvios son los objetivos de la Unión Europea a largo plazo respecto a Irán. Si bien el actual régimen no está muy bien visto en las capitales europeas, debe tenerse en cuenta que su postura sobre el tema nuclear es compartida por la mayoría de, si no por todos, los actores de la oposición. ¿Tiene la UE el objetivo de promover una serie de reformas –políticas, sociales, económicas- de más amplio alcance en Irán, y, de ser así, cómo ha de proceder al respecto?

### **El Líbano e Israel-Palestina**

A diferencia de Irán, los casos de Líbano, Israel y Palestina son abordados en el contexto de los marcos políticos elaborados por la Política Europea de Vecindad (PEV) y el Partenariado Euromediterráneo. Si bien pueden plantearse una serie de cuestiones acerca del estado final deseado y de la viabilidad de la PEV y el Partenariado, particularmente con respecto a los países vecinos más autoritarios, éstos son los tres socios más democráticos en el Mediterráneo. Por tanto, los objetivos de la UE respecto a ellos en los campos político, social y económico son a la vez más claros y más facti-

1. SSR: "Security Sector Reform" [Reforma del Sector de la Seguridad], y DDR: "Disarmament, Demobilisation and Reintegration" [Desarme, Desmovilización y Reintegración]

bles. Con respecto a la cuestión de la seguridad, incluso aunque numerosos documentos de la UE especifiquen claramente cuál es el estado final deseado, la viabilidad de esta solución es mucho más cuestionable:

- La experiencia acumulada muestra que solamente una iniciativa concertada UE-EEUU tiene alguna esperanza de éxito en promover el Proceso de Paz en Oriente Medio. Es altamente improbable, sin embargo, que surja ninguna iniciativa por parte de EEUU antes de las elecciones presidenciales de 2008. Los avances positivos en el Proceso de Paz podrían, en caso contrario, relacionarse con las negociaciones con Irán y con la necesidad, por su parte, de detener cualquier participación negativa. Los puntos de vista europeo y americano sobre el conflicto Israel-Palestina siguen siendo fundamentalmente diferentes. La decisión de EEUU de invadir Irak en vez de tomar una iniciativa en el Proceso de Paz como forma para incrementar la legitimidad y las reformas en Oriente Medio es el ejemplo más claro de esta línea divisoria.
- La cuestión que surge es, por tanto, qué puede esperar obtener la UE, en ausencia de una iniciativa norteamericana, respecto a la Autoridad Nacional Palestina. La decisión de limitar las relaciones y el apoyo después de la victoria electoral de Hamas, que contrastaba fuertemente con la política establecida por la Unión, parece haberse tomado respondiendo a las presiones de EEUU. Es preciso proceder a una reevaluación para establecer de qué modo puede influir más efectivamente la UE en el desarrollo de la Autoridad Nacional Palestina, particularmente en los ámbitos de la eficacia del gobierno y de la prevención del uso de la fuerza, empleando para ello los diferentes instrumentos de apoyo que tiene a su disposición.
- La misma cuestión -¿qué influencia tiene la Unión Europea en ausencia de una acción por parte de EEUU?- se plantea con respecto al Líbano. Mediante su considerable participación en la FINUL ampliada, la UE ha aumentado efectivamente su presencia en la región. El hecho de que varios actores hayan apelado a la UE para proporcionar el núcleo de la FINUL es una prueba de su mayor prestigio. Sin embargo, la FINUL no desarmará a Hezbollah -se limitará a desmilitarizar la región fronteriza y básicamente a ganar tiempo para un proceso político que deberá integrar a todos los actores en un Líbano democrático. Solamente en este marco político ampliado pueden los planes de SSR/DDR<sup>1</sup> conseguir la integración de un Hezbollah armado en un ejército libanés unido. ¿Tiene la UE la influencia necesaria para poner este proceso en marcha, dadas las conexiones con actores externos y los cambios en el conjunto de la región, particularmente en Irán? En cualquier caso, la UE debe asumir la responsabilidad de por lo menos lanzar dicho proceso, o bien, la oportunidad que ahora está abierta, se cerrará.
- Las relaciones UE-Israel parecen haberse tensado aún más debido a los acontecimientos recientes. En Europa, el uso actual de la fuerza en los territorios palestinos es generalmente visto como desproporcionado a la amenaza y se considera que pone de manifiesto la ausencia de cualquier intento de llegar a un acuerdo constructivo. Las incursiones de la FINUL en la zona -y los incidentes como los disparos contra un barco alemán- también pueden ser vistos como síntomas de la falta de una actitud constructiva y plantean la cuestión de si (y de qué modo) la UE y las fuerzas europeas de la FINUL deben reaccionar.

## La UE como actor estratégico global

El actual compromiso de la Unión Europea en Oriente Medio es una prueba de su creciente actuación internacional. Con respecto a Irán, la UE está jugando un papel proactivo y está encabezando las negociaciones internacionales – dicho papel ha sido aceptado por la comunidad internacional. El hecho de que unos EEUU inicialmente reacios se hayan apuntado a este enfoque, y que de momento se haya evitado la escalada, es un logro importante. En el Líbano, la magnitud del despliegue europeo -8.000 soldados- y el hecho de que, inicialmente, la opción de convertirla en una operación de la PESD fuera seriamente considerada (aunque finalmente no se concretó debido a que solamente el marco de Naciones Unidas era aceptable por todas las partes implicadas, mientras que la opción OTAN nunca fue planteada), son indicios muy claros del creciente papel militar de la UE.

Al mismo tiempo, su implicación en Oriente Medio pone de manifiesto una serie de desafíos estratégicos de mayor alcance con los que la UE tendrá que enfrentarse si prosigue su desarrollo como un verdadero actor global.

- Desde el punto de vista de la Unión, el uso de la fuerza solamente puede considerarse como último recurso, y, en principio, bajo mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. De ahí la preferencia por un proceso diplomático de negociaciones para resolver el problema nuclear iraní. Inevitablemente, sin embargo, habrá casos en los que se llegará a esta última fase, cuando la opción sea elegir entre la inacción o una acción enérgica. La cuestión es si los Estados Miembros de la UE están dispuestos a considerar el uso de la fuerza en el marco de la PESD. Aunque la mayoría de Estados Miembros pongan sus fuerzas en peligro en operaciones nacionales, de la OTAN o pertenecientes a la “coalición de voluntarios”, y aunque legalmente las Misiones Petersberg incluyan operaciones con un uso abierto de la fuerza, políticamente los Estados Miembros siguen estando extraordinariamente divididos respecto al nivel de ambición de la UE en este ámbito. En la medida en que los Estados Miembros permanecen divididos, la UE se queda fuera de órbita la mayor parte de las veces que se producen situaciones de crisis. Por consiguiente, si bien la Unión ha demostrado que es capaz de llevar a cabo operaciones de alto riesgo si existe la voluntad política para ello, la mayoría de operaciones encabezadas por la UE son de una intensidad más bien baja, y a menudo de menor magnitud. La todavía joven PESD necesita unos cuantos éxitos para legitimarse, de ahí la tendencia a seleccionar operaciones que tengan una alta probabilidad de tener éxito. Por consiguiente, hasta cierto punto, las críticas de que la UE participa en operaciones importantes pero básicamente “fáciles” en la fase post-conflicto tienen su justificación, y, además, se trata de una crítica que puede, naturalmente, extenderse al conjunto de la comunidad internacional. Podemos, pues, preguntarnos si los Estados Miembros están dispuestos a aceptar completamente las implicaciones de un fuerte apoyo diplomático al principio de la “R2P” (*responsibility to protect*), aprobado en la Cumbre del Milenio+5 de Naciones Unidas en septiembre de 2005. El principio de la R2P implica que si un estado es incapaz de, o no está dispuesto a, proteger a su propia población, o si

él mismo es el autor de genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad, la soberanía nacional debe dejar paso a la responsabilidad de proteger que tiene la comunidad internacional. En tales casos, el Consejo de Seguridad tiene que autorizar una intervención, si es necesario con medios militares, que por definición implica operaciones de alta intensidad. ¿Acaso la plena condición de actor global no implica la capacidad, y la voluntad, de involucrarse, en caso necesario, en operaciones autónomas de alta intensidad? ¿Qué criterios empleará la UE para determinar si debe o no involucrarse? La UE no puede salvar al mundo ni intervenir en cualquier crisis que se produzca, pero la activación de los mecanismos de la R2P, o el estallido de una crisis en regiones de interés vital (inclusive Oriente Medio) parecen ser criterios mínimos. Pero, ¿qué se puede decir acerca del Cáucaso o Asia Central, o del suministro de energía?

- El papel de liderazgo desempeñado por la UE-3 en las negociaciones con Irán ha provocado las críticas de otros Estados Miembros que se han sentido excluidos del proceso de toma de decisiones, incluso después de que Solana se involucrase en ellas. ¿Se necesitan mecanismos institucionales para abordar estos escenarios? ¿O la respuesta debe buscarse en el Ministro de Asuntos Exteriores de la UE y en el Servicio Europeo de Acción Exterior tal como está previsto en el borrador del Tratado Constitucional? En cualquier caso, el compromiso de la UE en Oriente Medio demuestra una vez más que los Estados Miembros solamente pueden esperar influir en el curso de los acontecimientos si actúan al unísono, como Unión Europea.
- Los EEUU son el aliado más importante de la UE, con la que comparte valores fundamentales y, sobre todo objetivos globales, aunque no siempre estén de acuerdo en la forma de proceder para conseguir dichos objetivos. Los puntos de vista estratégicos básicos de la UE y de EEUU divergen cada vez más, como demuestra el hecho de que incluso los Estados Miembros que respaldaron la invasión de Irak optaron por un curso de acción alternativo respecto a Irán. Es muy probable que esta divergencia sea, en su mayor parte, estructural. A medida que la UE vaya emergiendo como un actor estratégico independiente, la alianza con los EEUU tendrá que ir equilibrándose. Especialmente en Oriente Medio, las iniciativas conjuntas UE-EEUU son muy necesarias. ¿Son suficientes los mecanismos actuales para un diálogo entre Europa y los Estados Unidos que permita la coordinación de sus políticas y, lo que es más importante, que genere nuevas políticas?
- Por una cuestión de principios, la UE opera a través del sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad es considerado como el “árbitro final en caso de no conformidad”, tal como está formulado por la Estrategia de la UE sobre las ADM. Este enfoque solamente puede funcionar si los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad adoptan al menos una actitud no obstruccionista, cuando no cooperativa. Esto también es cierto en el caso del enfoque holístico basado en la condicionalidad y en el uso de sanciones. El caso de Irán es un excelente ejemplo. La “asociación estratégica” con Rusia y China es, así, esencial para la implementación de un “multilateralismo eficaz”. Otro de los retos a los que ha de enfrentarse la UE es cómo intensificar aún más la asociación que existe actualmente.



## Conclusión

La Unión Europea ha recorrido un largo camino en un tiempo muy breve. Sin embargo, todavía no es un actor estratégico maduro, como demuestran los casos de Irán, Líbano e Israel-Palestina así como la necesidad de desarrollar determinadas doctrinas e instrumentos. En el entorno próximo de la UE, que comprende el Oriente Medio y el Cáucaso, y que se extiende hasta el Golfo, se dan muchos de los retos más importantes con los que tiene que enfrentarse el mundo en su conjunto. Además, los avances en esta región están interrelacionados: las políticas en Irán, Líbano e Israel-Palestina no sólo son mutuamente dependientes, sino que el margen de maniobra también está determinado por cómo se desarrollen los acontecimientos en Irak y Afganistán. Para ocuparse de su propia región, la UE tiene que convertirse efectivamente en una potencia global.

No obstante, la falta de complementariedad con la actual política norteamericana en la región plantea un dilema a la UE. Si la UE no prosigue ahora su política activa, la imagen de debilidad se verá confirmada. Si, por el contrario, actúa pero fracasa debido a una falta de actividad constructiva por parte de EEUU, el resultado será el mismo. Este dilema no contradice el hecho de que la UE está incrementando cada vez más su condición de actor, sino que simplemente confirma que, en el mundo globalizado de hoy, ninguna potencia puede resolver en solitario crisis complejas –ni la UE ni los EEUU. La UE no puede permitirse no actuar –y los EEUU tienen que considerar si un fracaso sería realmente acorde con sus propios intereses.

# V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

## La seguridad multidimensional

Balance.

La iniciativa "5+5 seguridad y defensa"  
Jean-François Coustillière

### Jean-François Coustillière

*Contralmirante (2S)  
Consultor independiente*

La iniciativa “5 + 5 Seguridad y Defensa” celebró su segundo aniversario en diciembre de 2006. En este artículo repasaremos los fundamentos de esta iniciativa, evocaremos los antecedentes de su desarrollo y, finalmente, haremos balance de la experiencia hasta finales de 2006 así como concluiremos con la identificación de los factores de éxito de esta iniciativa.

#### **Fundamentos de la iniciativa “5 + 5 Seguridad y Defensa”**

En 2003, el Proceso de Barcelona cumplió ocho años y, en ese momento, se puso claramente de manifiesto que sus resultados eran decepcionantes. La iniciativa es muy original, ya que se trata de una voluntad real de cooperación y no de ayuda, asistencia o iniciativa unilateral pero, lamentablemente, si bien dos de sus tres pilares avanzan lentamente, el aspecto de “política y seguridad” no consigue despegar.

La seguridad y la prosperidad en el Mediterráneo constituyen un importante desafío para los próximos años, debido al interés estratégico crucial de esta región así como a los estrechos lazos que mantienen los países de la orilla Norte y los países de la orilla Sur. Este Mediterráneo, vecino meridional inmediato de la Unión Europea (UE), importa a Europa y, en primer lugar, a los cuatro países denominados latinos. Nuestro futuro está necesariamente unido y debemos ser solidarios.

Así, en septiembre de 2003, surgió la idea de intentar, entre unos pocos, lo que no parece conseguirse con 35 socios. A propuesta del Ministro de Defensa francés, se trataba de apostar por:

- un número reducido de países,
- una zona geográfica limitada al Mediterráneo occidental,
- proyectos seleccionados en asociación a partir de intereses identificados como comunes.

Esta iniciativa pretende ser pragmática y progresiva y su objetivo es crear, a la larga, una dinámica de concertación y de intercambios en el Mediterráneo occidental. Posteriormente, esta experiencia deberá com-

1. El "Diálogo 5 + 5", constituido en la reunión ministerial celebrada el 10 de octubre de 1990 en Roma, instaura un proceso de cooperación global que integra tres aspectos: político y de seguridad, económico, sociocultural. Reúne a los 5 países del Magreb (Túnez, Argelia, Marruecos, Mauritania y Libia) y a 5 países europeos de la cuenca occidental del Mediterráneo (España, Portugal, Francia, Italia y Malta). Bajo la dirección de los ministros de Asuntos Exteriores, celebró su primera cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en diciembre de 2003, en Túnez.
2. Su objetivo es reducir los riesgos derivados de un uso fraudulento de la libertad de navegación en la que se basa el derecho marítimo, en particular la utilización de los océanos con fines terroristas, así como la explotación ilegal de las zonas pesqueras, el transporte de grandes cantidades de droga u otros tráficos ilegales. El objetivo es también prevenir y responder a catástrofes como la contaminación, los naufragios y los accidentes marítimos.
3. En efecto, en algunos casos de catástrofes naturales, la contribución de las fuerzas armadas resulta indispensable y la intervención rápida y coordinada de las naciones amigas puede limitar las consecuencias de las mismas.

partirse con el resto de socios del Proceso de Barcelona, puesto que el objetivo final es revitalizar el Partenariado Euromediterráneo.

Muy pronto, se puso de manifiesto que, para garantizar sus posibilidades de éxito, la iniciativa debía estar abierta a los países miembros del "5 + 5"<sup>1</sup>. Por consiguiente, lo que en realidad se pretendía era establecer una asociación únicamente entre diez países, seleccionando de forma conjunta acciones prácticas a desarrollar que respondieran a necesidades identificadas como comunes y en un espacio geográfico limitado en el que no existían tensiones importantes.

Si los objetivos perseguidos, aún modestos, se consiguen, es legítimo pensar que la experiencia podría extenderse como una "mancha de aceite", construyendo así, poco a poco, una asociación equilibrada y de confianza, en la que los diferentes miembros encontrarán un interés compartido que habrán identificado ellos mismos.

### Cronología del desarrollo de esta iniciativa

El 21 de diciembre de 2004, los ministros de Defensa de los diez países en cuestión –Argelia, España, Francia, Italia, Libia, Malta, Marruecos, Mauritania, Portugal y Túnez– firmaron, en París, los dos documentos fundamentales para el ejercicio "seguridad" en formato "5 + 5": La Declaración de Intenciones y el Plan de Acción para 2005.

La Declaración de Intenciones, que establece el marco, los objetivos y las ambiciones de la iniciativa, prevé que:

- Los ministros de Defensa se reunirán una vez al año para hacer balance del plan en proceso de ejecución y aprobar el plan de acciones del año siguiente.
- Un Comité Director, constituido por dos responsables del Ministerio de Defensa de cada país, se reunirá dos veces al año. Su cometido consiste en lanzar y en hacer el seguimiento de la ejecución de cada acción y designar a los comités ad hoc de expertos. En la reunión anual de los ministros, este Comité debe presentar el progreso de la ejecución del plan de acciones y proponer las prioridades para el año siguiente.
- Finalmente, comités *ad hoc* de expertos organizarán, en función de las necesidades, los seminarios previstos en el plan de acciones.

La Declaración de Intenciones refleja perfectamente las orientaciones que los ministros han querido introducir en el ejercicio cuyo carácter "informal" requiere una arquitectura "ligera".

El Plan de Acción que determinaba las orientaciones que debían llevarse a cabo en 2005 preveía acciones de concertación y de intercambio de información entre centros militares, con arreglo a tres objetivos principales:

- Contribución de los ministerios de Defensa a la vigilancia marítima<sup>2</sup> en el Mediterráneo.
- Contribución de los ministerios de Defensa a la protección civil<sup>3</sup> en el Mediterráneo.

- Contribución de los ministerios de Defensa a la seguridad aérea<sup>4</sup> en el Mediterráneo.

El Plan de Acción responde a los deseos expresados por los ministros: las acciones acordadas son concretas y realizables a corto plazo y son fruto de un enfoque basado en la asociación, con un espíritu de corresponsabilidad. Se inscriben en ámbitos de interés común con el objetivo de servir como punto de encuentro para compartir experiencias y conocimientos.

La primera Presidencia anual fue asumida por Argelia. La primera reunión del Comité Director se celebró en Argel, bajo presidencia argelina, el 15 de marzo de 2005. Éste aprobó, para el año en curso, la celebración de un seminario sobre vigilancia marítima que reunió a los Jefes del Estado Mayor de la Armada en España, dos seminarios sobre la contribución militar a la protección civil en España y una acción sobre una organización de tráfico comercial marítimo en el Mediterráneo en Roma.

Durante la segunda reunión del Comité Director, celebrada en noviembre en Argel, la Presidencia pudo constatar que las cuatro actividades previstas se habían realizado. Ciertamente, se trataba de actividades modestas y todas ellas organizadas en la orilla europea, pero permitieron constatar la auténtica voluntad de los países en cuestión de comprometerse firmemente en esta nueva vía de asociación.

La segunda reunión ministerial de los diez ministros de Defensa, celebrada en Argel, el lunes 12 de diciembre de 2005, permitió adoptar el reglamento interior y el plan de acciones para 2006, que incluía quince actividades, varias de ellas en los países del Sur. El debate puso de manifiesto nuevos ámbitos de actuación posible:

- La lucha contra los acrídidos (Argelia);
- Un centro de formación para desminado (Libia);
- Procedimientos de coordinación de las acciones en caso de catástrofe natural;
- La creación de una escuela 5 + 5 para formación de mandos a partir de experiencias comunes;
- Un centro virtual de control marítimo (intercambio de información).

Los tres grandes temas de seminarios se centraban, en 2006, en los siguientes asuntos:

- En el ámbito de la vigilancia aérea: contribución de las fuerzas armadas en el SAR<sup>5</sup>.
- En el ámbito de la contribución de las fuerzas armadas a la protección civil: despliegue de la cadena de emergencia, apoyo a las autoridades civiles.
- En el ámbito de la vigilancia marítima: reflexión sobre la puesta en común de sistemas de detección y de identificación, lucha contra la contaminación.

Finalmente, Italia abrió el ejercicio anual "Canale", organizado en cooperación con Malta, a los demás socios del grupo 5 + 5.

4. El riesgo de terrorismo aéreo tiene un carácter particular, habida cuenta de que el plazo necesario para aplicar medidas de prevención es muy corto. En este caso, la cooperación regional, facilitando la anticipación necesaria para la toma de decisiones, debe ser sostenida. Puede presentarse como una acción de concertación y de intercambio de información entre centros militares.

5. SAR: Search and Rescue.

6. CIMIC: *Civil-military concept*, equivalente a la ACM (acción civil-militar).
7. VRMTC: *Virtual Regional Maritime Traffic Centre*.
8. CPX: *Command post exercise*.
9. IPC: *Initial planning conference*.
10. Solidaridad: Red en Internet no segura de los centros operativos.
11. Este centro se basaría en el sistema V-RMTC (*Virtual regional maritime traffic*) italiano, programa informático que permite el intercambio, a través de Internet, de información no clasificada.

Francia fue designada para asegurar la Presidencia en 2006. Celebrada en París el 30 de marzo, la reunión del Comité Director que inauguraba la Presidencia francesa recogió las siguientes propuestas:

- Siete seminarios: Dos (CIMIC<sup>6</sup> y VRMTC<sup>7</sup>) por parte de Italia, uno (minas) por parte de Libia, uno (anti-acrídicos) por parte de Argelia, uno (aéreo) por parte de Francia, uno (marítimo) por parte de Túnez y uno (apoyo a las autoridades civiles) por parte de España.
- Una reunión de los Jefes del Estado Mayor de la Armada por parte de Francia.
- Cinco ejercicios: uno (protección civil) por parte de Portugal, dos (Estado Mayor-CPX<sup>8</sup>) por parte de España con una conferencia preparatoria (IPC<sup>9</sup>), incluido el ejercicio Solidaridad 06<sup>10</sup>, Canale por parte de Italia con una conferencia de *debriefing* y uno (Polmar) por parte de Marruecos.
- Un centro de formación de desminado (minas y restos de guerra no explotados) por parte de Libia.
- Un centro virtual de control marítimo en Italia<sup>11</sup>.

Todos los países socios propusieron actividades, excepto Mauritania y Malta, si bien este último país es co-organizador del ejercicio "Canale".

El Comité Director celebrado los días 14 y 15 de noviembre, en Niza, permitió constatar que las quince actividades previstas se habían realizado. No obstante, se subrayó la necesidad de que los ejercicios propuestos se inscribieran directamente en el formato 5 + 5, sin confundirlos con otras actividades. La tercera reunión ministerial se celebró en Niza, el 11 de diciembre de 2006. En esta ocasión, los ministros insistieron en la necesidad de no desarrollar demasiado rápidamente el número de actividades por razones de presupuesto y de disponibilidad. La idea de una "escuela 5 + 5 de seguridad y defensa" sigue formando parte de los proyectos, pero adoptaría la forma de una red de escuelas, en diferentes niveles posibles, con el objetivo de fomentar los intercambios entre oficiales, experiencias y puntos de vista. Este tipo de organización ya existe entre establecimientos militares europeos.

Además, Italia ha asumido la Presidencia en 2007, antes de que Libia suceda a este país en 2008.

## Primer balance a finales de 2006

Sin duda, hoy en día, las orientaciones de los ministros se centran en intercambios de información y acciones de concertación. Se trata de un primer paso. Sin embargo, se proponen los primeros ejercicios de Estado Mayor o de fuerzas (Livex). De hecho, el desarrollo es incluso bastante rápido, hasta tal punto que debe controlarse el ritmo para no superar la capacidad de organización y de participación de los socios. Además, es necesario profundizar en algunas vías para evitar errores conceptuales que podrían provocar su rechazo. Así ocurre, en concreto, con el caso de la escuela del grupo 5 + 5 cuya definición requiere una concertación prudente.

Cabe subrayar, no obstante, que las diez naciones participantes tienen un interés especial por el éxito de esta iniciativa de “defensa y seguridad” en formato “5 + 5”, ya que:

- Supone una verdadera iniciativa de asociación, en la que las opciones son objeto de concertación por primera vez;
- Crea un espacio de encuentro entre actores de la Defensa del Magreb;
- Puede dar respuesta a verdaderas necesidades de cooperación práctica;
- Constituye un primer paso para la instauración de medidas de confianza;
- Emanan, en particular, de países del Norte que han sabido definir una estrategia común y que tienen la voluntad de comprometerse.

En Argel, en marzo de 2005, se produjo un acontecimiento que confirma plenamente esta valoración. Una noche los representantes de los países del Magreb se reunieron entre ellos, al margen del marco oficial, para elaborar una posición común respecto a un tema específico. Tratándose de militares entre los que, unos meses antes, en un coloquio en España, escuché a un representante argelino y a un representante marroquí afirmar que sus países estaban en “situación de guerra”, esta iniciativa me parece especialmente portadora de esperanza.

En este sentido, la iniciativa, aun basándose en acciones muy modestas, se presenta como un verdadero banco de pruebas para el aspecto de “política y seguridad” del Proceso de Barcelona y está en condiciones, a la larga, de darle un nuevo dinamismo al Partenariado Euromediterráneo. Los países del Norte se esfuerzan por presentar una voluntad compartida y los países del Sur por ser promotores de propuestas. Todo ello crea, en aras de la iniciativa, las condiciones de su éxito, lo que todavía no ocurre en el Proceso de Barcelona. El conjunto de los socios tiene por tanto la sensación de darle realmente vida a una asociación en la que cada uno contribuye con propuestas y es responsable de una parte de las acciones desarrolladas.

## **Conclusión: Factores de éxito de esta iniciativa**

La cooperación entre ambas orillas del Mediterráneo occidental todavía no pasa por acciones militares muy ostensibles. Todavía no hemos llegado al punto de tener patrullas marítimas comunes, aunque ya sea posible citar, como hizo la Ministra de Defensa francesa, Michèle Alliot-Marie, en 2005, el ejemplo de un oficial argelino embarcado a bordo de un Breguet-Atlantique de la fuerza aeronaval francesa para contribuir a reconocer y hacer el seguimiento de un buque sospechoso, detectado cuarenta y ocho horas antes en el Mediterráneo. Por otra parte, no parece que haya un interés común por desarrollar una cooperación militar muy avanzada. Depende fundamentalmente de lo que los países puedan identificar como intereses compartidos.

Ya en la actualidad, ha sido posible identificar ámbitos de cooperación y desarrollar acciones comunes que el conjunto de los socios considera de su interés. ¿Acaso no es éste, en efecto, el contenido real de una asociación?

La iniciativa “seguridad y defensa” en formato 5 + 5 supone una vez más un espacio para que los representantes de la Defensa de los diez socios se relacionen y trabajen juntos, pudiendo así conocerse, apreciarse y compartir percepciones. ¿Acaso la dinámica de las medias de confianza no radica en esto?

La iniciativa es progresiva. Cabe subrayar que si los países del Norte están acostumbrados a cooperar ya sea entre sí o con el Sur, los países del Sur no tienen ninguna experiencia de cooperación Sur-Sur. Por el contrario, la mayoría de las veces impera la desconfianza. Por lo tanto, la prudencia es indispensable. Pero no cabe duda de que las razones fundamentales del éxito de este proceso se basan en:

- La voluntad de las partes de preservar las condiciones de una verdadera asociación en la que todos participen en las decisiones, en las opciones y compartan las responsabilidades. Se acabaron las lecciones unilaterales, las instrumentalizaciones con objetivos apenas ocultos, el paternalismo o la condescendencia asociados al abrumador diferencial de capacidades. De repente, el Sur puede tener ideas.
- La determinación del Norte por encontrar estrategias comunes, demostrando de este modo una determinada coherencia en las orientaciones a dar.
- La modestia de los socios firmemente decididos a optar por acciones de cooperación prácticas y concretas, dando respuesta a necesidades identificadas como solidarias y a no fijar objetivos sobredimensionados y sin duda secundarios frente a las prioridades en particular del Sur.

Finalmente, la palabra clave es tal vez la capacidad de escucha, aptitud que es delicado aplicar, sobre todo cuando se es el más fuerte y a la vez existe una excesiva división en cuanto a los objetivos perseguidos. Sin duda es en este punto en el que la iniciativa “Seguridad y Defensa” en formato 5 + 5 ha resultado realmente innovadora y constituye efectivamente un banco de pruebas para el Proceso de Barcelona.



# V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

## La seguridad multidimensional

Balance.

La alianza de civilizaciones.  
Máximo Cajal

### Máximo Cajal

*Embajador de España  
Representante de la Presidencia del Gobierno  
para la Alianza de Civilizaciones*

**N**o creo equivocarme si afirmo que desde el punto de vista que me corresponde intervenir, el de la Alianza de Civilizaciones, este V Seminario sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo tiene lugar en el momento adecuado. Hay que felicitar, por tanto, a los responsables del CIDOB por la oportunidad que hoy nos brindan. Difícilmente podían haber elegido unas circunstancias más propicias para darnos cita en Barcelona, a mitad de camino entre el 13 de noviembre –en que tuvo lugar el acto de entrega formal al secretario general de las Naciones Unidas del documento de recomendaciones sobre esta iniciativa– y el que está previsto para el próximo día 18 en Nueva York, donde Kofi Annan presentará su Plan de Acción a la comunidad internacional. Coincidiendo todo ello con las elecciones en Estados Unidos, con las sorprendentes manifestaciones del primer ministro británico sobre la evolución de la guerra en Irak y con los movimientos tácticos de diversos países fronterizos. A todo ello se ha sumado la propuesta sobre Oriente Medio presentada por el presidente del Gobierno el día 16 de noviembre de 2006 en Girona, inmediatamente respaldada por Francia e Italia.

Se proyecta esta cadena de acontecimientos sobre el invariable telón de fondo del deterioro de la situación irakí y de las heridas abiertas en Líbano y en Gaza, del enrocamiento israelí y de la creciente influencia de Irán. Y, naturalmente, sobre el enquistado conflicto israelí-palestino –decisivo factor desestabilizador que trasciende los límites de aquella castigada región– que reclama a voces la urgente reanudación del proceso de paz, aunque ello no guste al primer ministro Olmert. Propuesta ésta que el Grupo de Alto Nivel incluye también entre sus recomendaciones políticas; la más importante de todas, sin duda alguna. Este conflicto es el único que, a su juicio, constituye una amenaza real para la paz y la seguridad en el mundo.

Además de tener una clara dimensión de seguridad –de un concepto “blando” de la seguridad– y una decidida vocación de universalidad, la Alianza de Civilizaciones es, ante todo, una iniciativa política. Es de naturaleza política y de seguridad porque surgió, hace ahora poco más de dos años, del reconocimiento político de la necesidad de plantar cara al peligro de una fractura irremediable entre las sociedades, en particular entre los mundos musulmán y occidental, que, de no corregirse, pone en cuestión la paz y la estabilidad internacionales. Con independencia de otras consideraciones, el enfrentamiento que opone a estos dos mundos no es religioso o

cultural, según pretenden algunos, sino radicalmente político como también sostiene el Grupo de Alto Nivel en su documento de recomendaciones. Además, el núcleo de este problema reside en la cuestión irresuelta de Oriente Medio que simboliza, como ninguna otra, la cada vez más profunda brecha entre Occidente y el Islam y es la causa principal de la creciente fisura entre unas y otras sociedades. Tanto es así que el Grupo afirma sin ambages que de no encauzarse esta situación no se alcanzarán los objetivos de moderación, tolerancia, respeto mutuo, convivencia y aprecio de la diversidad que persigue la Alianza de Civilizaciones; la paz, sobre todo.

También es de naturaleza política la amenaza que pretendemos combatir –¿acaso no lo es la pretensión tantas veces reiterada de imponer el califato universal?–, como políticos son los principios que inspiran la Alianza: la apuesta por el multilateralismo, el resuelto apoyo a la organización a cuyo servicio está destinada, las Naciones Unidas, en la persona de su secretario general; la observancia cabal de la legalidad internacional y el respeto de los derechos humanos, la primacía de la dignidad humana.

Se trata, finalmente, de una iniciativa global pues son globales tanto el peligro que trata de conjurar –en particular el terrorismo– cuanto el llamamiento que nos convoca a todos contra los extremismos así como el ámbito universal por excelencia en que pretende actuar, las Naciones Unidas.

Estos tres rasgos definitorios aparecen reiteradamente en el marco conceptual que configura esta propuesta, en el mandato recibido por el Grupo de Alto Nivel y, por supuesto, a lo largo del documento final hecho público en Estambul. Además de su vocación universal, y sin abandonar la doble dimensión política y de seguridad que le es consustancial, la Alianza de Civilizaciones puede –y debe– contemplarse también desde una perspectiva regional y, por qué no, nacional. Me referiré a continuación a la perspectiva regional, mediterránea en el caso que nos ocupa.

En primer término, las directrices políticas que proclama esta propuesta no se reducen a un puñado de bienintencionadas invocaciones éticas, de moral internacional y de alcance global, destinadas a ser ignoradas o a ser conculcadas deliberadamente. Nos obligan a los gobiernos, a las organizaciones internacionales y a la sociedad civil, y nadie escapa a su exigencia. Como se está viendo, sin la aplicación en la práctica internacional de este entramado ético, la convivencia entre las naciones será cada vez más difícil y, con el tiempo, la tensión internacional se hará insostenible. Precisamente por ello es también en el ámbito nacional donde hemos de empezar a hacer realidad aquellos principios, para que nuestro discurso hacia el exterior, siempre tan fácil de prodigar, no se vea desmentido por los hechos. Para que no puedan echarnos en cara el reproche, tan reiterado, de la doble moral, del doble rasero, en especial cuando se trata de la promoción de la democracia y de la aplicación del derecho internacional.

A nadie habrá pasado desapercibido el hecho de que los dos co-patrocinadores de esta propuesta sean los primeros ministros de dos países mediterráneos, Turquía y España, situados ambos en los confines de este mar y a los que, según sus propias peculiaridades, corresponde un papel y una responsabilidad primordial en la tarea de preservar nuestra seguridad y defensa. A este propósito –que tiene relevancia regional– debe contribuir decisivamente la Alianza de Civilizaciones si, efectivamente, nos ponemos

todos a ejecutar las medidas concretas que contenga el plan propuesto por Kofi Annan en los campos de la educación, la juventud, los medios de comunicación y los movimientos migratorios. Pero esto no bastará. Será preciso también que observemos escrupulosamente los imperativos morales que contiene la primera parte del documento de recomendaciones del Grupo de Alto Nivel, que sin duda hará suyos el todavía secretario general de las Naciones Unidas.

El Gobierno español, es bien sabido, apoya el ingreso de Turquía en la Unión Europea. Es una opción política plenamente coherente con la filosofía de la Alianza, con independencia de los condicionamientos establecidos a tal efecto por la Comisión Europea, con tal de que no se conviertan en una especie de filibusterismo al alza destinado a hacer imposible la adhesión turca. Siempre que este difícil proceso vaya adelante, cualesquiera sean sus altibajos, esta dinámica positiva dará credibilidad al copatrocinio hispano-turco, a la propia iniciativa y fortalecerá la posición de las mujeres y de los hombres que en Turquía luchan por la modernización de su país. Debilitará simultáneamente la postura de cuantos allí propugnan un nacionalismo antieuropeo exacerbado y una visión integrista del Islam. Confortará también este proceso a cuantos en el mundo árabe siguen con atención los avatares de la demanda turca de adhesión y promueven la evolución de sus respectivas sociedades hacia la modernidad, el respeto de los derechos humanos y los avances democráticos. Mejorará también la percepción que el mundo árabe y musulmán tiene de Europa, que, de fracasar aquel empeño, será vista como un bastión cristiano cerrado al exterior.

La adhesión turca, finalmente, dará a la Unión Europea una proyección decisiva en una región estratégica clave de la masa eurasiática y, si Bruselas no abdica de esta ambición, le permitirá convertirse en un actor principal en el mundo multipolar que se avecina y llevar a ese escenario los valores y principios que constituyen su patrimonio moral. En cualquier caso, desde la visión de la Alianza, el patrocinio turco aporta ya un elemento de simetría a la original iniciativa española al tiempo que fortalece el discurso y los principios que la inspiraron.

Para España, el compromiso no es menor. También nos corresponde desempeñar un papel de ejemplaridad. Hacia dentro y hacia fuera de nuestras fronteras. En el interior, construyendo entre todos ese Estado de las Autonomías que exige, precisamente, la siembra en el terreno de nuestra convivencia de una buena dosis de los principios que promueve la Alianza de Civilizaciones: la moderación, el respeto mutuo y el aprecio de la diversidad. ¿Seremos capaces, por ejemplo, de llevar este imperativo de ética cívica a nuestros manuales educativos? También en el interior, promoviendo una política inmigratoria conforme a las medidas que contenga el Plan de Acción para evitar la xenofobia, la discriminación, el rechazo del "otro" y para incorporar al mismo tiempo éste a los valores y principios de nuestra sociedad.

De puertas afuera, contribuiremos a los objetivos de la Alianza coadyuvando decididamente a la construcción de un Magreb unido, próspero y estable, factor de paz en esta parte del Mediterráneo. Si queremos ser coherentes con nuestro paradigma, Marruecos es nuestra prioridad exterior. Para ello es necesario acometer con valentía nuestro legado y nuestra historia con este país vecino y amigo. Si no lo hacemos, no se restañarán

las heridas que siguen allí abiertas. Repasemos juntos nuestra historia común y saquemos juntos las conclusiones pertinentes. Apoyemos, por supuesto, un estatus privilegiado para el reino vecino en su relación con la Unión Europea. Y asumamos hasta donde sea posible un papel protagonista en el marco del Proceso Euromediterráneo, pieza fundamental en los designios de la Alianza de Civilizaciones para alcanzar las tan necesarias metas de paz y de seguridad en esta conflictiva parte del mundo.

Buena prueba de la credibilidad y virtualidad de esta iniciativa, aplicadas esta vez al marco europeo más amplio, es el constante interés que por ella ha mostrado la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. España asumirá en 2007 la presidencia de la OSCE. Es ésta otra oportunidad, que no debemos desaprovechar, para conjugar sus esfuerzos y los objetivos que les son comunes, cuya repercusión mediterránea en modo alguno debe ser subestimada.

Recientemente, también la OTAN ha expresado en Riga su reconocimiento del papel de la Alianza de Civilizaciones en la promoción de los valores comunes, de la reforma y del diálogo entre los pueblos y las culturas, y ello en el marco de la lucha contra el terrorismo.

## V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

### La seguridad multidimensional

La Práctica de la cooperación en materia de seguridad y defensa.

La participación de las fuerzas armadas reales marroquíes en la  
operación ALTHEA.

Mokhtar Marsou

## LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS REALES MARROQUÍES EN LA OPERACIÓN ALTHEA

---

### Mokhtar Marsou

*Coronel de las Fuerzas Armadas Reales Marroquíes*

La celebración, en noviembre de 1995, de los Acuerdos de Dayton puso fin a tres años de guerra genocida en Bosnia-Herzegovina. De entrada, se confió a la OTAN el mandato de ejecutar las disposiciones militares de dichos acuerdos mediante el lanzamiento de su mayor operación de paz, con el envío de la IFOR (*Implementation Force*) a Bosnia-Herzegovina.

En este contexto, se solicitó al Reino de Marruecos, en tanto que actor internacional creíble en el marco de Naciones Unidas, aliado estratégico de la OTAN y socio privilegiado de la Unión Europea, que participara con sus tropas en esta operación. Así, en marzo de 1996, un contingente de 1.300 efectivos de las Fuerzas Armadas Reales Marroquíes (FAR), dotado de Vehículos Blindados Avanzados (VAB) y carros de combate, fue enviado al teatro de operaciones en la zona de responsabilidad francesa, como elemento orgánico de la División Multinacional Sudeste (DMN SE). Desde los primeros días, sus tropas se distribuyeron en dos zonas de despliegue en Sarajevo y en Mostar, las dos ciudades emblemáticas del país. Inmediatamente, se les confió misiones dinámicas a lo largo del eje Sarajevo-Mostar y misiones de protección del Cuartel General de las fuerzas de la IFOR y de los emplazamientos de guerra electrónica.

Un año después, garantizado el fin de las hostilidades, la OTAN decidía transformar la IFOR en una Fuerza de Estabilización (SFOR) dentro de la cual siguió operando el contingente de las FAR. A finales del año 2004, una fuerza multinacional de la Unión Europea (EUFOR) sustituyó a la SFOR de la OTAN. Esta misión se denomina ALTHEA.

Este panorama brevemente esbozado, pero muy evocador, nos lleva a evaluar, en su justa medida, la participación de las FAR en la operación ALTHEA bajo mando de la EUFOR.

Con el objetivo de someter a debate una idea que apoye un enfoque apropiado de la contribución marroquí, les invito a reflexionar sobre ello afirmando que, en todos los sentidos, la participación de las tropas marroquíes en la operación ALTHEA materializa el compromiso del Reino de Marruecos con los esfuerzos de la UE en Bosnia-Herzegovina. En este sentido, el contingente marroquí garantiza, con determinación, un entorno seguro y favorable tanto al Cuartel General como a los diferentes componentes de la *Task Force* Multinacional Sureste (MNTF SE) que operan

activamente en el marco de la EUFOR en aras de la estabilidad y del retorno a la vida normal en Bosnia-Herzegovina.

Para enmarcar esta participación, empezaremos por recordar la “fase de transición” de la SFOR a la EUFOR, con el objetivo de situar a continuación el compromiso del contingente de las FAR en el marco de la operación ALTHEA y de despejar, finalmente, las enseñanzas extraídas de esta experiencia.

## De la SFOR a la EUFOR

En lo que respecta a la SFOR, sus objetivos, a finales del año 2004, eran, fundamentalmente, la instauración de las condiciones de seguridad. Así, en junio de 2004, se decidió, de común acuerdo entre la UE y la OTAN, poner fin a las operaciones de la OTAN desarrolladas por la SFOR para sustituirlas, de conformidad con el Acuerdo “Berlín Plus”, por la operación ALTHEA que desarrollará la EUFOR en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

Con el objetivo de constituir y de organizar la nueva Fuerza para ser transferida a la UE, la OTAN quiso conocer las intenciones del Reino de Marruecos en relación con su presencia en Bosnia-Herzegovina. La UE, por su parte, había solicitado que el contingente se pusiera bajo mando europeo. Una vez adoptada la Decisión Real relativa al mantenimiento del contingente *in situ*, los representantes de ambas partes firmaron en Bruselas el acuerdo de participación. El 2 de diciembre de 2004, se organizó en el campamento de Butmir, en Sarajevo, una ceremonia que marcó el lanzamiento histórico de la operación ALTHEA en la que participan 22 países europeos y 11 países no europeos. A este respecto, es preciso subrayar que Marruecos es el único país africano que participa en esta operación europea de gran envergadura.

La elección de esta operación, denominada ALTHEA, no es mera coincidencia. En efecto, en la mitología griega ALTHEA es la diosa de la curación: un nombre acertadamente elegido para una operación cuyo objetivo principal consiste en contribuir a suavizar el destino de Bosnia-Herzegovina y de sus poblaciones étnicas.

Para cumplir esta tarea, la EUFOR, cuyo Cuartel General se ha instalado en Sarajevo, ha retomado las mismas estructuras y los mismos efectivos que la SFOR (7.000 efectivos). Mantiene, asimismo, la distribución de la nueva Fuerza en los tres sectores de responsabilidad, cada uno de los cuales incluye una MNTF: Norte, Noroeste y Sureste, a la que se denomina “Salamandra” y en la que está integrado el contingente marroquí.

Esto nos lleva, naturalmente, a abordar las facetas de la participación marroquí en el marco de la operación ALTHEA.

## El contingente en el marco de la operación ALTHEA

Como parte de “Salamandra”, junto a los contingentes alemán, español, francés, italiano y albanés, el contingente marroquí permanece desplegado en la base de Mostar-Ortije.



## La organización del contingente

Es necesario recordar, previamente, que a medida que la organización de las fuerzas pasa del nivel de División al nivel de Brigada, y posteriormente al de MNTF, la organización del contingente sigue una evolución paralela, aplicando reducciones sucesivas de efectivos, que pasan de 1.300 a 800, a 350 y posteriormente a 240, hasta estabilizarse, en mayo de 2004, en 130 soldados, agrupados definitivamente en la base de Mostar-Ortijos.

En su actual configuración, el contingente, cuyos efectivos proceden esencialmente del mismo regimiento por motivos evidentes de cohesión, se articula en torno a un Destacamento de Cuartel General que constituye el elemento de administración y de apoyo y de una Compañía de Guardia, organizada principalmente en dos pelotones de guardia y un pelotón de intervención.

Su apoyo logístico está asegurado por dos cadenas complementarias:

- una cadena nacional que asegura, a través de enlaces aéreos mensuales, los suministros de piezas de recambio y municiones de pequeño calibre, en caso necesario;
- una cadena francesa que, en virtud del acuerdo de cooperación militar entre Marruecos y Francia, proporciona prestaciones logísticas de calidad que incluyen suministros de víveres, apoyo sanitario, abastecimiento de carburantes así como gastos diversos de funcionamiento.

## Las misiones del contingente

En lo que respecta a las misiones, cabe subrayar que, como ocurre en las demás bases de la EUFOR, la base de Mostar-Ortijos puede ser objeto de intentos de intrusión y de recogida de información. Para hacer frente a ello, la principal misión de la Compañía de Guardia consiste en garantizar la seguridad y la protección de la base que es objetivo potencial de eventuales amenazas.

Esta misión requiere una disponibilidad reforzada y un estado permanente de vigilancia. Su ejecución se traduce en tareas diarias que consisten fundamentalmente en:

- Asegurar la guardia, en las entradas principales y secundarias, de la base y de los puntos sensibles.
- Asegurar, de manera permanente, la filtración del personal y de los vehículos que acceden a la base.
- Efectuar patrulla, diurnas y nocturnas, en estrecha colaboración con la Guardia Civil y con los *Carabinieri*.
- Reaccionar frente a cualquier acción que pueda afectar a la seguridad de la base.

Asimismo, la participación en las maniobras combinadas ha constituido uno de los aspectos importantes de nuestras actividades. Desde esta óptica, el Pelotón de intervención de la compañía de guardia participa regularmente, y de manera conjunta con los elementos de intervención de las demás naciones que integran la MNTF SE, en maniobras de simulación

organizadas por el Comandante de la Base, destinadas a familiarizar a quienes intervienen con los procedimientos de seguridad y de defensa y a permitirles adquirir reflejos y capacidades de reacción inmediata frente a determinadas situaciones.

Por otra parte, al margen de sus actividades médicas de rutina, la unidad médica marroquí Nivel I se ha integrado con profesionalidad en la cadena sanitaria multinacional que responde al concepto de colaboración sinérgica entre las diferentes unidades médicas de "Salamandra". En este contexto, asegura, con arreglo a un sistema rotatorio, a razón de una semana al mes, el servicio de urgencias "MERT" (*Medical Emergency Response Team*) capacitado para prestar auxilio a los pacientes de la MNTF.

Por su parte, el odontólogo, que actúa en el seno de la consulta dental Nivel I francesa, proporciona asistencia al conjunto de los pacientes de la *Task Force*. En la misma línea, las actuaciones CIMIC (Cooperación Civil-Militar), que se inscriben en un espíritu de cooperación multinacional, han ocupado un importante lugar entre las acciones desarrolladas por el contingente. En este sentido, el odontólogo marroquí, conjuntamente con su homólogo francés, realiza frecuentemente visitas externas para asegurar prestaciones sanitarias y permitir una sensibilización en relación con la higiene buco dental en los orfanatos, los campos de refugiados y las poblaciones con recursos insuficientes en diferentes regiones dependientes de la zona de responsabilidad de "Salamandra".

Del mismo modo, el médico del contingente es requerido a menudo para acompañar a los equipos de enlace y de observación (LOT) para llevar a cabo acciones médico-sociales entre las poblaciones que viven en situación precaria en el medio rural.

Además, la asistencia médica del contingente, más allá de su aspecto sanitario, ha adquirido una dimensión socio-humanitaria, con la distribución ocasional de medicamentos y de productos alimenticios.

## **Las lecciones extraídas**

Sin lugar a dudas, mi intervención no cumpliría su finalidad si no esboza algunas de las enseñanzas que, por otra parte, son múltiples y variadas.

### **La importancia de las lenguas**

En primer lugar, y desde los primeros días en el teatro de operaciones, se ha valorado de forma notable la importancia de la comunicación. En efecto, el dominio de lenguas extranjeras, y en particular del inglés, lengua dominante en todas las actividades de la EUFOR, puede asegurar una determinada simbiosis y facilitar la comprensión y la comunicación. En este sentido, es vital otorgar un lugar destacado al aprendizaje de lenguas extranjeras y, en particular, del inglés, considerado en lo sucesivo como vector de intercambio en el marco de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. El ejemplo del General español Benito Raggio, Comandante de la MNTF SE, y de su Jefe de Estado Mayor, el Coronel francés Claude Minjoulat-Rey, que dominan cada uno la lengua del otro, además del

inglés, refleja claramente las capacidades de comunicación multilingüe cada vez más requeridas para este tipo de operaciones.

### **El refuerzo de la cooperación militar**

A continuación, desde el punto de vista de la cooperación, Marruecos, miembro a la vez del diálogo mediterráneo y del Proceso de Barcelona, demuestra, con su participación en la gestión de la crisis en Bosnia-Herzegovina desde 1996, su firme voluntad de desarrollar de manera multilateral una cooperación militar eficiente tanto con la OTAN como con la UE. Así, la integración de oficiales marroquíes en el Cuartel General de la EUFOR puede reforzar significativamente las acciones de asociación en el ámbito de la formación de mandos y promover el concepto de interoperabilidad entre ejércitos.

### **La capitalización de experiencia**

Otro aspecto importante es el de la capitalización de experiencia. Sin duda alguna, actuando en un entorno multinacional, el soldado marroquí ha adquirido, con el contacto con las demás naciones, un nuevo enfoque en la lucha por la paz, en particular en su dimensión humanitaria. Las maniobras conjuntas y las acciones CIMIC han permitido, tanto a los mandos como a los soldados marroquíes, iniciarse en las normas de los compromisos internacionales. En total, unos 500 soldados marroquíes han sacado provecho de la operación ALTHEA que, siendo muy enriquecedora en su conjunto, les ha permitido adquirir un perfecto dominio en el empleo de los medios y rigor en la aplicación de las diferentes reglas de compromiso.

### **La consolidación de la imagen del soldado marroquí**

A fin de cuentas, la consolidación de la imagen del soldado marroquí representa un aspecto destacado de estas enseñanzas. Por ello, habida cuenta del carácter multinacional de la fuerza que opera en un entorno totalmente diferente, resulta especialmente importante y reconfortante gozar del aprecio de las poblaciones locales y del personal de las fuerzas multinacionales. Para alcanzar esta satisfacción tan meritoria, los miembros del contingente han aplicado siempre la consigna de la neutralidad respecto a todos los habitantes sin distinción alguna. Esta actitud de rigor, de imparcialidad y de transparencia ha permitido, hasta la fecha, a los militares del contingente cumplir su misión serenamente y sin ningún incidente. De este modo, el prestigio del soldado marroquí, que no deja de consolidarse en el seno de las diferentes naciones participantes, se ve culminado por signos de reconocimiento como las condecoraciones y las menciones.

## **Conclusión**

En definitiva, con esta participación, Marruecos reafirma su voluntad de reforzar sus vínculos de cooperación y de amistad, ya estrechos, con los países europeos. Si la experiencia y la profesionalidad de las FAR en

Bosnia-Herzegovina no dejan de suscitar la admiración y la consideración de todos, cabe subrayar que el contingente marroquí se ha convertido, con el tiempo, en un elemento importante en la estructura militar de la MNTF "Salamandra" en el marco de la operación ALTHEA, cuyo objetivo final es pasar de la fase de estabilización a la fase de integración de Bosnia-Herzegovina en la familia europea.

Para terminar, me permito someter a su valoración extractos de testimonios de consideración formulados respecto a las tropas marroquíes por generales que han asumido, sucesivamente, el mando de la MNTF SE desde el lanzamiento de la operación ALTHEA.

El General francés J. Michel Cherau afirma que: "El trabajo realizado por el destacamento marroquí es determinante para la MNTF SE y se lleva a cabo de manera notable. Responde a la imagen de todos los destacamentos de ese país con los que me he encontrado en los diferentes teatros de operaciones. Me llama la atención el rigor y la profesionalidad del conjunto de los efectivos que he conocido".

Por su parte, el General español Benito Raggio menciona que: "Como su Comandante MNTF, me siento orgulloso de sus logros y del legado de su presencia en Bosnia-Herzegovina. A lo largo de estos años, he ido encontrando buenos mandos, una excelente disciplina y el orgullo ser un soldado marroquí sirviendo en la EUFOR".

## V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

### La seguridad multidimensional

La Práctica de la cooperación en materia de seguridad y defensa.

La misión de la política europea de seguridad y defensa en el paso  
fronterizo de Rafah.

Jesús Castilla Paz

## LA MISIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL PASO FRONTERIZO DE RAFAH

---

### Jesús Castilla Paz

*Comandante de la Guardia Civil  
Miembro de "EUBAM Rafah"*

*desde el 20 de diciembre de 2005 hasta 23 de diciembre de 2006*

La Misión de la Unión Europea de Asistencia Fronteriza en el Paso de Rafah, "EUBAM Rafah" (*European Union Border Assistance Mission in Rafah*) se inauguró el 25 de noviembre de 2005, siguiendo a la retirada de Israel de la Franja de Gaza en septiembre de ese año y a las cartas de invitación a la Unión Europea, tanto de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) -20 de noviembre de 2005-, como del Gobierno de Israel -23 de noviembre de 2005. El objetivo de la misión era facilitar el funcionamiento del paso fronterizo de Rafah, entre la Franja de Gaza y Egipto.

EUBAM desempeñaría un papel de "tercera parte" entre la Autoridad Nacional Palestina, la cual asumía ahora el control del paso, y el Gobierno de Israel que se retiraba de este punto fronterizo, con el propósito de fomentar la confianza entre ambas partes en la gestión de este cruce internacional tan estratégico para la nación palestina. EUBAM asumiría, sobre los funcionarios palestinos que trabajan en el paso, cometidos de observación, supervisión, verificación, asesoramiento, patrocinio, capacitación y evaluación, al tiempo que realizaría funciones de enlace, no sólo entre las dos partes, sino también con el lado egipcio en la medida que resultara necesario para el funcionamiento del paso.

EUBAM se estableció temporalmente en la ciudad israelí de Ashqelon, situada a unos veinte kilómetros al norte de la Franja de Gaza, sobre la costa mediterránea. La jornada de trabajo de los monitores europeos comienza cada día con el desplazamiento en vehículos desde Ashqelon hasta la terminal aduanera de Kerem Shalom, punto éste situado sobre suelo israelí justo en el vértice entre la Franja de Gaza, Israel y Egipto, en un viaje de unos ochenta kilómetros. A la entrada a Kerem Shalom una patrulla del ejército israelí está esperando al equipo de EUBAM para conducirlo hasta la valla de separación con la Franja de Gaza. Para entrar en la Franja de Gaza los monitores europeos toman las mismas medidas de seguridad pasiva que adoptan los soldados israelíes destacados en la zona: utilizan vehículos blindados y se visten un casco y un chaleco antibalas. Una patrulla israelí abre la puerta de la verja y el equipo de EUBAM cruza. Al otro lado, una patrulla de los Servicios de Seguridad Palestinos con dos vehículos está ya esperando para escoltar a EUBAM hasta la Terminal de Rafah, que se encuentra a unos tres kilómetros. Una vez en la Terminal, los componentes de EUBAM ocupan sus puestos en la zona de llegada de autobuses, control de pasaportes, inspección de equipajes y demás lugares de trabajo de los funcionarios palestinos

-aduaneros, policías de inmigración y servicio de seguridad- para poder observar el trabajo de estos funcionarios durante la jornada que comienza. Según los acuerdos entre las partes, el paso no puede abrirse sin la presencia de los monitores europeos.

Hay que puntualizar que el Paso de Rafah está abierto únicamente a la exportación, no a la importación, y al paso de palestinos a pie, no al cruce de vehículos ni a la entrada de extranjeros, con algunas excepciones para estos últimos, los llamados “casos excepcionales”, los cuales están sujetos a notificación previa con una antelación mínima de 48 horas. Esta notificación se formaliza por escrito por la parte palestina a la parte israelí en una sala conjunta, llamada “Oficina de Enlace” que se encuentra situada en Kerem Shalom. Los “casos excepcionales” se refieren a cuatro categorías de ciudadanos no palestinos: diplomáticos, inversores internacionales, miembros de organizaciones internacionales y no gubernamentales y casos humanitarios. La parte israelí tiene un plazo de 24 horas para presentar cuantas objeciones a su entrada considere convenientes y la parte palestina dispone de otras 24 horas para contestar a estas objeciones. Los vehículos no pueden cruzar por Rafah en tanto no se disponga de las instalaciones y el equipamiento técnico necesarios para inspeccionar automóviles y, en cuanto a las importaciones, según los acuerdos firmados entre la Autoridad Nacional Palestina y el Gobierno de Israel, éstas deben hacerse a través del paso de Kerem Shalom. No obstante, por el momento, las únicas importaciones que se están haciendo por este paso están consistiendo en ayuda humanitaria procedente de Egipto para Gaza, fundamentalmente camiones egipcios que traen sacos de harina. El cruce de personas se realiza, por tanto, a pie del modo siguiente: un autobús llega desde Gaza y se detiene frente a la Terminal. Los pasajeros descienden, cruzan por el interior de la Terminal, pasan el arco detector de metales y el control de pasaportes y salen por el otro lado donde los está esperando de nuevo el autobús que los lleva a la Terminal egipcia. De modo semejante, los autobuses que vienen de Egipto dejan los pasajeros delante de la Terminal, éstos descienden y pasan el arco detector de metales y el control de pasaportes mientras su equipaje pasa a través del control de rayos X. A continuación, lo recogen y pasan a la sala de aduanas en la cual todos los equipajes son revisados manualmente por los funcionarios de aduanas palestinos; saliendo después, con sus equipajes, por el otro lado donde los está esperando un autobús palestino que los lleva a su destino en la Franja de Gaza.

En la Oficina de Enlace de Kerem Shalom están representadas las tres partes: israelíes, palestinos y EUBAM. Habitualmente la representación israelí consiste en un oficial del ejército y un miembro de los servicios de seguridad israelíes; la representación palestina consiste en un miembro de los servicios de seguridad palestinos y un funcionario civil, mientras EUBAM está presente con uno o dos monitores. En esta oficina se resuelven las disputas que puedan surgir durante el funcionamiento del paso de Rafah o se refieren a un nivel superior en caso de desacuerdo. La Oficina de Enlace está dotada de tres pantallas donde se reciben las imágenes de cuarenta cámaras de vídeo distribuidas por la Terminal de Rafah, al tiempo que cada dos o tres minutos el sistema informático transmite, a través de cable óptico y microondas que conectan Rafah con Kerem Shalom, un fichero electrónico actualizado con los datos de todos los pasajeros que han cruzado por Rafah hasta ese instante ese día. Todas estas imágenes y datos se almacenan electrónicamente de tal modo que es posible revisar el paso de cualquier persona

que haya cruzado durante los días anteriores. Este sistema informático, el cual fue instalado por ingenieros norteamericanos en colaboración con técnicos palestinos e israelíes, unido a los sistemas de comunicaciones tradicionales (radio, teléfono y fax) permite mantener un seguimiento de lo que está ocurriendo en la Terminal de Rafah.

En cuanto a las horas de apertura del paso, se ha de señalar que, por supuesto, es objetivo de la Misión la apertura permanente de este paso fronterizo, es decir, 24 horas al día. Este objetivo debía alcanzarse para el mes de marzo de 2006 según la planificación inicial. Esto, sin embargo, no se ha conseguido todavía, básicamente por motivos de seguridad relacionados con los cambios habidos en el panorama político y social de Palestina desde que se inició la Misión en noviembre de 2005. Cabría citar aquí acontecimientos tales como los siguientes:

- Las elecciones legislativas palestinas del 25 de enero de 2006 dieron la victoria al partido político Hamas, lo que consecuentemente condujo a la formación de un nuevo gobierno de esta formación política. Hamas está considerada como una organización terrorista por la Unión Europea y, por tanto, la UE era reacia a establecer relaciones con miembros de este nuevo gobierno. El asunto se resolvió con la creación de una Administración de Fronteras Palestina dependiente directamente de la Presidencia de la ANP y con el cese del Servicio de Seguridad Preventiva –dependiente del Ministerio del Interior palestino– en los cometidos de seguridad en la Terminal así como de escolta y protección a EUBAM durante su estancia en la Franja de Gaza, siendo sustituido en estas tareas por la Guardia Presidencial a partir del 11 de abril.
- El atentado de la madrugada del 1 de enero de 2006, cuando militantes palestinos maniataron al vigilante del Club de Naciones Unidas en la ciudad de Gaza, reventando a continuación el local con dos cargas explosivas.
- Los disturbios vividos durante los primeros días de febrero fueron causados por la reacción de los musulmanes ante la aparición de unas caricaturas del profeta Mahoma en algunos medios de prensa europeos. Estos disturbios culminaron en sucesos tales como el lanzamiento de granadas al Centro Cultural Francés en la ciudad de Gaza el 1 de febrero, el asalto a la oficina de la Unión Europea el 4 de febrero o el ataque de un grupo de alborotadores a la Misión auspiciada por Naciones Unidas de "Presencia Internacional Temporal en Hebron" (TIPH "*Temporary International Presence in Hebron*"), el 8 de febrero.
- Los incidentes del 14 de marzo, cuando grupos de alborotadores palestinos prendieron fuego a la sede del *British Council* en la ciudad de Gaza. Al mismo tiempo, hombres armados retuvieron a nueve extranjeros en Gaza y Cisjordania, como protesta contra Estados Unidos y Europa, culpando a éstos de no haber hecho nada para impedir el asalto del ejército israelí a la cárcel de Jericó.

Estos y otros acontecimientos hicieron reconsiderar el plan inicial de traslado del Cuartel General de EUBAM a la ciudad de Gaza, así como del resto de la Misión a la Terminal fronteriza. Ya en una visita de una delegación de la Oficina de Seguridad del Consejo de la Unión Europea en febrero, ésta desaconsejó las dos ubicaciones que se habían elegido como posibles opciones para sede del Cuartel General. Los trabajos de construc-



ción de un campamento para el resto de monitores de la Misión habían comenzado ya a principios de año sobre un terreno de aproximadamente 50 x 80 metros cedido por la ANP dentro del área vallada del paso de Rafah. La construcción de este campamento efectivamente se llevó a cabo por una agencia sueca en colaboración con una empresa constructora palestina. El campamento se entregó el 28 de marzo. Se fabricó utilizando contenedores metálicos y en él se asigna un espacio de algo más de 2 metros de ancho por 3 para cada persona. Sin embargo, su ocupación se ha pospuesto sin fecha definida.

La Misión continúa, por tanto, ubicada en Ashqelon. Como consecuencia, se necesita contar con el tiempo de desplazamientos diarios, que son de una hora para el recorrido entre Ashqelon y Kerem Shalom y de unos veinte minutos entre Kerem Shalom y la Terminal de Rafah. La plantilla inicial de EUBAM de setenta personas había sido calculada considerando que los monitores europeos se alojarían en la misma Terminal, por lo que ahora, para alcanzar los mismos objetivos viviendo en Ashqelon, se hacía necesario un aumento de plantilla. Este incremento de personal se ha ido consiguiendo en parte. La incorporación de nuevos miembros ha sido paulatina desde el principio, lo que ha ido permitiendo alargar el horario de apertura. Ya en diciembre se pasó de 5 a 8 horas, en enero a 9 horas, en marzo a 10 horas, en mayo a 11 horas de apertura. Para el 12 de junio estaba previsto llegar a catorce horas, de 8 a 22 h. Sin embargo aquí surgió un nuevo contrat tiempo: en esta zona del Oriente Próximo, incluso en el mes de junio a las 22 h es ya de noche. Durante ese mes, el enfrentamiento entre el ejército israelí y los militantes palestinos estaba siendo especialmente violento, con numerosas víctimas colaterales en los ataques israelíes y con lanzamientos de cohetes de fabricación casera desde la franja de Gaza sobre la zona de Kerem Shalom. El ejército israelí planteó a EUBAM que no estaba dispuesto a arriesgar la vida de sus soldados abriendo la verja de la Franja de Gaza en horas de oscuridad, así que, si EUBAM quería alargar las horas de apertura, los monitores europeos deberían quedarse a pasar la noche en la Terminal y cruzar al día siguiente con la luz del día. EUBAM no aceptó esta solución, con lo que el horario siguió siendo de once horas, de 8 de la mañana a 7 de la tarde.

En este contexto, el día 25 de junio se produjo el atentado de un comando palestino que se infiltró por un túnel excavado bajo la verja, pasando a territorio israelí cerca de Kerem Shalom y atacando a una patrulla israelí con el resultado de dos soldados israelíes muertos, otros dos heridos y uno secuestrado. Como consecuencia de este ataque, Israel decidió cerrar Kerem Shalom y con ello también el paso de Rafah. Desde entonces, el paso se ha abierto únicamente con carácter excepcional: dos días en julio, cinco en agosto, tres en septiembre, siete en octubre, seis en noviembre; y esta situación continúa todavía así.

El Consejo de la Unión Europea en su reunión de 14 de noviembre decidió prolongar EUBAM Rafah por otros seis meses más, hasta el 25 de mayo de 2007. Desde el día 26 de noviembre, Israel ha suspendido sus operaciones militares en la Franja de Gaza después de que la Autoridad Nacional Palestina afirmara haber llegado a un compromiso con las facciones militantes para suspender sus agresiones hacia territorio de Israel. Este alto el fuego podría significar un primer paso hacia la vuelta a la normalidad en el paso de Rafah.

# V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

## La seguridad multidimensional

La Práctica de la cooperación en materia de seguridad y defensa.

La FINUL 2.  
Luis Meléndez Pasquín

### Luis Meléndez Pasquín

*Coronel de Infantería de Marina*

Como bien saben, estoy aquí para tratar de transmitirles mis sensaciones acerca de la maravillosa experiencia de haber tenido la oportunidad de aportar un grano de arena en la pacificación de una zona que, por circunstancias del destino, lleva muchísimos años en situación de inestabilidad. En los últimos cincuenta años se han desarrollado en esta región innumerables acciones bélicas que han provocado sufrimiento en mucha gente. Creo firmemente que los países llamados “occidentales” tenemos una deuda pendiente con el Líbano.

El objetivo de esta intervención es presentar los cometidos de nuestras tropas en la misión de la FINUL (Fuerza Interina de Naciones Unidas en Líbano). Esta misión, derivada del mandato incluido en la resolución 1.701 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, consistía, básicamente, en apoyar al ejército libanés en su despliegue hacia el sur (ocupando la franja comprendida entre el río Litani y la frontera con Israel, más conocida como “Línea Azul”) así como evitar la presencia de elementos armados en dicha zona. Sin embargo, no eran éstos los únicos cometidos que se derivaban de dicha resolución sino que había otros cometidos relacionados con la asistencia al retorno de personal civil desplazado de la zona y con la protección de los intereses, en términos de personal y material, de las Naciones Unidas.

Explicaré en breves palabras la razón de haber elegido a la Infantería de Marina para esta misión. La principal característica de nuestro Cuerpo es la alta disponibilidad asociada siempre a los buques anfibios del Grupo de Combate de la flota. Una de las exigencias de la Resolución 1.701 era contar, antes del 15 de septiembre, con al menos 5.000 soldados desplegados como condición inexcusable para que el ejército israelí abandonara la zona ocupada en el sur del Líbano. La alta disponibilidad mantenida por la Infantería de Marina nos permitió equiparnos, embarcar, desembarcar y comenzar a operar en la zona en menos de quince días. Ahora bien, esa misma disponibilidad, que exige, entre otros condicionantes, contar con una pequeña carga logística, también obliga a no estar demasiado tiempo desplegado en la zona de operaciones, razón por la cual fuimos relevados por otra unidad antes de finalizar los tiempos regulares de permanencia, que son de cuatro o seis meses.

Me gustaría hacer hincapié en que las experiencias y conclusiones que aquí presento están sacadas del contacto directo con el personal del ejér-

cito libanés y la población civil de la zona. Es natural que alguien pueda dudar de la consistencia de unas opiniones basadas únicamente en la experiencia de un mes y medio. Quizás tenga razón, pero insisto que están basadas en un contacto directo, que en ocasiones ha sido incluso profundo y les puedo decir, en confianza, que me traigo en el corazón amistades y recuerdos que nunca olvidaré.

Las relaciones en las misiones de paz no son fáciles, en especial cuando se desarrollan en países con cultura y costumbres muy diferentes a las nuestras. Además, hay otros factores que influyen de manera importante en las relaciones humanas y de cooperación y que no debemos olvidar en nuestro análisis, como son el idioma o la religión. En las misiones de paz, las relaciones humanas suelen transcurrir por tres vertientes principales. En primer lugar, encontramos las relaciones con la población civil de la zona, que suelen ser las más complicadas pero que al final resultan ser las más agradecidas. La segunda vertiente corresponde a las relaciones que se han de mantener con las partes en conflicto. Normalmente, dichas partes son ejércitos regulares, con los que las relaciones podrían ser más fáciles; sin embargo, si se trata de un ejército y una guerrilla, estas relaciones se pueden complicar. Por último, destacamos las relaciones con el resto de fuerzas internacionales integradas en la fuerza multinacional. No obstante, por motivos de tiempo no podré abordar este último tipo de relaciones a pesar de su interés. Empecemos, pues, presentando las conclusiones extraídas de nuestra relación con la población civil y a continuación las correspondientes a nuestra colaboración con el ejército libanés.

No me ruborizaré en reconocer lo superficiales que eran mis conocimientos sobre la zona en cuestión en el momento de recibir la noticia de que podíamos ser designados para participar en la citada misión, a pesar de haber sido objeto de estudio en la mayoría de los cursos de tipo militar a los que he concurrido. Siempre hemos oído hablar de los conflictos en la zona y algunos, por motivos de la edad, aún recordamos cuando se conocía al Líbano como la Suiza del Mediterráneo. Si se tienen en cuenta los cambios frecuentes y la intensa actividad de combates, invasiones y retiradas en la zona, hay que ser casi un experto para comprender la situación en Líbano, la Franja de Gaza, Cisjordania, etc.

La primera noticia que tuvimos acerca de la zona donde operaríamos fue que estaba poblada mayoritariamente por musulmanes chiíes. Una zona donde, además, la influencia de Hezbolá era significativa y que, como consecuencia de ello, había sido de las más castigadas durante el conflicto. Esto, en principio, podría parecer que complicaría nuestra misión, pero como veremos a continuación, casi fue al contrario. A nuestra llegada, fuimos recibidos de una manera que podríamos calificar como de expectante y de desconfianza. Una desconfianza entendible si se tienen en cuenta el castigo recibido y la idea inicial, muy extendida entre la población, de que el objetivo de la llegada de las fuerzas occidentales era defender y apoyar a Israel. Pudimos comprobar claramente esta última apreciación en nuestra primera aproximación a la población civil, consistente en una visita a los alcaldes de los principales municipios de nuestra área, acompañando al embajador de España en Líbano. En dicha visita, pudimos constatar que lo que la mayoría nos demandaba era precisamente ayuda contra su enemigo Israel, en concreto que los defendiéramos de cualquier ataque futuro. Aquí empieza el trabajo complicado, típico en este tipo de

misiones, que es tratar de mantener una imparcialidad clara y decidida. De hecho, si se pierde la imparcialidad, se podría poner en peligro el cumplimiento de nuestra misión; aunque, si se mantiene la imparcialidad, se podrían deteriorar sensiblemente las relaciones con la población. Ése es el juego complicado. En esta visita, el Embajador les expuso los planes de colaboración y de inversiones que el gobierno español tenía previsto hacer en la zona, actuaciones orientadas principalmente a la reconstrucción y a actividades de tipo cultural. Sin lugar a dudas, estos planes tuvieron un evidente impacto en la percepción positiva hacia nosotros.

Otro aspecto muy destacado fue el reconocimiento y agradecimiento que las autoridades de la zona hacían a la postura internacional, mantenida por España desde el inicio del conflicto, de solicitar en todo momento el cese de las hostilidades. Se debe subrayar que este hecho no favoreció a la esperada imparcialidad pero, evidentemente, tuvo una gran influencia en la aceptación de las tropas españolas por parte de los lugareños.

Es preciso incidir en la importancia del conocimiento y respeto de los usos y costumbres del personal de la zona, siempre que esto sea compatible con el cumplimiento de nuestra misión. La siguiente anécdota es buena muestra de ello. A pesar de la mejora experimentada en nuestras relaciones con el personal civil de la zona gracias a las promesas del gobierno español, nuestra percepción seguía siendo que éramos tratados de una manera fría, ya que nuestras patrullas al paso por las poblaciones no eran saludadas por la gente en las calles. Esto empezó a cambiar cuando tuvimos conocimiento, a través de nuestra célula de Cooperación Cívico- Militar, de que para que contestaran a nuestro saludo era necesario que nosotros saludáramos primero.

Otro aspecto fundamental a destacar debido a su influencia en las relaciones humanas es el conocimiento del idioma, el árabe. A pesar de los ocho siglos de convivencia y de nuestra proximidad y relación con países de nuestro entorno, a los que casi denominamos como hermanos, choca el escaso conocimiento que tiene el pueblo español, y por consiguiente también nuestro Cuerpo, del árabe. En definitiva, para los contactos con la población civil hubo de recurrir al empleo de intérpretes, que en ocasiones tenían un amplio conocimiento del español, pero en otras no. La verdad es que, en general, su aportación fue buena y contribuyeron en gran medida a mejorar nuestras relaciones con la población.

Nuestras actividades de ayuda humanitaria tuvieron una influencia favorable entre el personal civil de la zona. Como saben, la zona estaba y está regada de gran cantidad de municiones y minas sin explotar. Concretamente, afectaban a los campos de olivos, principal fuente de financiación de los lugareños. Comenzaba la época de la recogida y los campos no estaban limpios. Sin más, comenzamos, en colaboración con los ayuntamientos de la zona, a explotar cuanta munición se ponía a nuestro alcance. Estas acciones fueron complementadas con diversas asistencias sanitarias efectuadas por nuestro equipo médico en los mismos pueblos. La asistencia prestada pudo ser únicamente de medicina básica (enfermedades comunes) y eminentemente orientada a niños y ancianos. En un principio sucedió lo mismo que con nuestra presencia en la zona, la asistencia de personal a las consultas fue escasa hasta que la población se fue convenciendo de la eficacia de nuestra ayuda, momento en que fue aumentando con carácter exponencial.

Por último, no puedo dejar de tratar el aspecto religioso, por las implicaciones que podría haber tenido en nuestras relaciones con el personal civil. En un principio, la decisión fue establecer una relación de cortesía con los representantes de todas las religiones existentes en la zona. Sin embargo, las órdenes recibidas del Cuartel General de FINUL fue no entablar este tipo de relaciones, o al menos no participar en actividades de este tipo. Esta decisión estaba probablemente basada en la complejidad de la mezcla de religiones en la zona y en la influencia que ellas tienen entre sus adeptos. Cualquier participación en actividades de este tipo podría ser malinterpretada por cualquiera de las partes. Sin embargo, en mi opinión, haberlas establecido hubiera mejorado aún más la percepción de la gente de la zona hacia nosotros.

Como colofón, me gustaría destacar que nuestro mes y medio de estancia coincidió con el mes del Ramadán y son bien conocidas las implicaciones que dicho mes tiene en las costumbres musulmanas. Por parte de FINUL se nos recomendó no comer fuera de nuestra base durante el arco diurno, y en caso de hacerlo que fuera lejos de la vista de la gente para no ofenderlos. Se llegó a decirnos que su humor iba cambiando conforme avanzaba el día motivado por el hambre. Al principio, se extremaron las precauciones al máximo pero, con el decorrer de los días, nos dimos cuenta de que no afectaba tanto al humor de la gente como se nos había dicho y el mes transcurrió sin ningún incidente de mención. Se apreció, en cambio, que había menos gente en las calles durante las horas diurnas.

En definitiva, se puede decir que nuestro trabajo se ha desarrollado en un ambiente cordial donde, como se nos dijo en alguna ocasión, hemos sido acogidos como hermanos, se nos ha facilitado nuestro trabajo en todo momento y hemos sido tratados mucho mejor de lo que a primera vista se esperaba. Quizás, como ya dije al inicio de mi comparecencia, puede haber tenido una influencia clave la postura mantenida por nuestro gobierno desde el inicio del conflicto. Así, me gustaría destacar de nuevo la importancia del conocimiento y el respeto a los usos y costumbres del país con el que se va a colaborar, la positiva influencia de las actividades de ayuda humanitaria y la trascendencia de las inversiones posteriores en la zona.

Veamos ahora como han sido nuestras relaciones con el ejército del Líbano, una de nuestras misiones fundamentales. Desde los primeros momentos de la misión, el Comandante de la FINUL estableció como uno de sus objetivos principales mantener unas excelentes relaciones con ellos, plasmándolo en su Orden de Operaciones. Desde nuestra óptica, puedo afirmar que las relaciones con las fuerzas armadas libanesas no se han diferenciado en demasía de las mantenidas con la población civil. En primer lugar, me gustaría expresar que en todo momento fueron excelentes, o mejor dicho, correctas. Desde el primer momento se intercambiaron oficiales de enlace entre unidades con el objetivo de coordinar todas las actividades comunes. El ejército libanés mostró en todo momento interés para que las relaciones fueran buenas. Un ejemplo de ello es su preocupación porque los oficiales de enlace tuvieran un alto conocimiento del castellano, contribuyendo, así, a mantener unas relaciones fluidas con ellos.

Al igual que ocurrió con la población civil, nos daba la impresión de que el ejército libanés nos recibía de modo expectante y con algo de desconfianza. No obstante, pasado algún tiempo, nos dimos cuenta que dicha expectación y desconfianza no era tal, si no que escondía un sentimiento de responsabilidad en relación con el mandato de la resolución 1.701. Se podría decir, incluso, que no querían o no necesitaban nuestro apoyo. Creo firmemente que pensaban que como ejército de un país soberano eran ellos los encargados de llevar a cabo el mandato. Como detalle, es preciso mencionar que en ningún momento nos fueron reveladas, a pesar de que se les solicitó en reiteradas ocasiones, sus intenciones de despliegue en la zona. Otro aspecto que puede asentar esta percepción es el hecho de que en el momento de nuestra salida de zona aún no se había llegado a un acuerdo acerca del protocolo de actuación conjunta entre las fuerzas de la FINUL y el ejército libanés. Dicho protocolo, de máxima importancia, debía aclarar en qué consistiría la posible asistencia de la fuerza multinacional al ejército libanés.

Finalmente, conviene destacar que las intenciones de colaboración de la FINUL con el ejército libanés incluían aspectos que iban más allá de los meramente relacionados con la resolución 1.701. Por ejemplo, se tenía previsto el planeamiento de actividades de adiestramiento conjunto de unidades, entre las que se incluía el intercambio de conocimientos de tácticas y técnicas así como ejercicios de tiro. Lamentablemente, antes de nuestra salida de zona, no pudimos llevar a cabo ninguna de estas actividades.

Como conclusión, cabe decir que nuestras relaciones con los representantes del ejército libanés fueron siempre correctas y que estos siempre mostraron una aparente voluntad de colaboración con la FINUL.

## V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

### La seguridad multidimensional

Una aproximación teórica.

¿Hacia un enfoque compartido de la seguridad en el Mediterráneo?  
Pinar Bilgin



### Pinar Bilgin

*Profesora de la Universidad de Bilkent, Ankara  
Investigadora visitante en el Woodrow Wilson International Center  
for Scholars, Washington DC.*

**E**l décimo aniversario del Partenariado Euromediterráneo (1995) estuvo caracterizado por las declaraciones pesimistas sobre la limitada naturaleza del progreso alcanzado, a pesar del compromiso y de las contribuciones de muchos actores gubernamentales y no gubernamentales de ambos lados del Mediterráneo (véase, por ejemplo, Solana, 2005; Al Mubadara, 2005; Amnistía Internacional, 2005). De hecho, la invasión de Irak, dirigida por los EEUU (2003) y los apuros del pueblo iraquí, los atentados de al-Qaeda en Estambul (noviembre de 2003) y Madrid (marzo de 2004), la operación israelí en el Líbano (2006) y el aumento de los sentimientos anti-inmigrantes (a menudo anti-árabes y/o anti-musulmanes) en Europa occidental, unidos al punto muerto del proceso de paz palestino-israelí y a la omnipresencia de la amenaza del 'jihadismo global' en el léxico político 'occidental', han alejado a las dos orillas del Mediterráneo y han dejado pocos motivos para el optimismo de las celebraciones.

Y, sin embargo, entre tantas manifestaciones agoreras y pesimistas, fueron muchos quienes no advirtieron uno de los logros más singulares del Partenariado Euromediterráneo: la revitalización del Mediterráneo como marco para la configuración del pensamiento y las acciones de aquéllos que están dispuestos a aceptar el reto del 'cambio'. Incluso quienes expresan su desilusión por el escaso progreso que se ha hecho en la seguridad del Mediterráneo se mantienen dentro del 'marco mediterráneo' a la hora de expresar su desilusión. El punto central de las discusiones entre la Unión Europea (UE) y sus vecinos del sur ya no es el diálogo euro-árabe (el antiguo punto de atención de la UE) o el Mediterráneo oriental (también conocido como el flanco sur, uno de los focos principales de la OTAN durante la Guerra Fría), sino el 'Mediterráneo', considerado cada vez más como un entorno compartido, una región en formación (Adler, Crawford, Bicchi & Del Sarto, 2006). A pesar de sus defectos, la creación de un nuevo marco para pensar de un modo diferente sobre la seguridad en esta parte del mundo no es un logro menor del Partenariado Euromediterráneo.

Las explicaciones predominantes de los defectos del Partenariado Euromediterráneo atribuyen la 'culpa' a alguna de las dos partes. Mientras la UE es criticada por falta de 'sinceridad', los socios mediterráneos que no son miembros de ella son criticados por su escasa cooperación. Algunas de estas explicaciones destacan el problema de la discrepancia entre las prioridades del norte y las del sur, concretamente el choque entre 'estabilidad

1. Las llamadas a incluir a otros países árabes no mediterráneos en el Partenariado Euromediterráneo no han sido tan explícitas. Tampoco se basaban en el mismo tipo de preocupaciones.

regional y democratización' *versus* 'régimen de seguridad' (Haddadi, 2004). Otras llegan al extremo de identificar el Partenariado Euromediterráneo como un "contrato entre estados democráticos y no democráticos que obliga a estos últimos a aceptar algunas interferencias en sus asuntos internos a través del ejercicio del poder financiero y normativo de la UE" (Nicolaidis & Nicolaidis, 2004: 20). Argumentando en contra de la interpretación más cínica del Partenariado Euromediterráneo como un proyecto neocolonial con un ropaje postcolonial (Crawford, 2005: 16), este artículo critica la noción, entendida de forma amplia, de la seguridad que tiene el Partenariado Euromediterráneo -¡o la falta de ella! Más que colocar las raíces del problema en la 'falta de sinceridad' de la UE o en las 'reticencias' de los actores meridionales, este artículo mantiene que el error que ha cometido el Partenariado Euromediterráneo ha sido hacer un diagnóstico equivocado de la naturaleza de las inseguridades en el Mediterráneo y el carácter inadecuado del modelo escogido para hacerles frente -el de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). Este argumento se elabora en forma de cinco argumentos interrelacionados.

### **El Partenariado Euromediterráneo, a pesar de sus defectos, ha tenido éxito en la medida en que la UE y sus socios meridionales han empezado a pensar en sí mismos como actores que comparten un espacio común, el 'Mediterráneo'**

Las etiquetas geográficas y las definiciones regionales no dejan de tener su importancia. No hay nada 'natural' o 'neutral' en ellas. A lo largo de la historia, la identificación y la puesta de etiquetas de lugares geográficos ha tenido sus raíces en los intereses político-burocráticos y estratégico-militares de algunos (Lacoste, 1976). Lo que está en juego no es tanto la elección de una etiqueta u otra (¿'América Latina' o 'Suramérica'?) o el trazado de fronteras (¿Dónde está 'Europa'?), sino también la política; para ser más precisos, lo que está en juego es la clase de política exterior que se considera 'apropiada' para esta parte del mundo. "Designar un área como 'islámica' o como 'occidental' no es solamente nombrarla así, sino marcarla en función de su política y del tipo de política exterior que su 'naturaleza' requiere" (Agnew & Corbridge, 1995: 48). Ésta es precisamente la razón por la que la región de 'Oriente Medio' fue criticada por algunos intelectuales árabes: se consideraba que rompía la 'patria árabe', permitiendo con ello que unos no-árabes se instalasen en esta parte del mundo (Bilgin, 2004a; 2005)<sup>1</sup>.

El Mediterráneo como nuevo marco para pensar sobre la seguridad ha demostrado ser relativamente exitoso por la misma razón. Constituye una alternativa al marco de Oriente Medio que, con los años, ha desilusionado a muchos (Bilgin, 2005). Más recientemente, el marco de Oriente Medio ha sido desacreditado por la guerra en Irak dirigida por los EEUU, que fue presentada como parte de un esfuerzo para promover la democracia, esfuerzo también conocido como la 'Iniciativa para el Gran Oriente Medio'. El marco mediterráneo ha demostrado ser 'exitoso' en la medida en que ha sido capaz de hacer que la UE y sus socios meridionales empezaran a pensar en sí mismos como actores que comparten un espacio común, el 'Mediterráneo' (Bilgin, 2004a). Dadas las connotaciones que tiene el Mediterráneo como cuna de la civilización (o civilizaciones), el

Partenariado Euromediterráneo tiene un elemento distintivo en comparación con las alternativas. Dado que la construcción de una región (y lo mismo podría decirse de la construcción de cualquier tipo de comunidad) implica apelar a los corazones y a las mentes así como al ‘bolsillo’ de una multitud de actores (Adler & Barnett, 1998), las ventajas de identificar este espacio común como ‘mediterráneo’ y no como ‘euro-árabe’ o ‘euro-magrebí’ no pueden dejar de tenerse en cuenta.

Si el ‘pensamiento’ sobre la seguridad en este espacio compartido aún tiene que ser refrendado por la ‘acción’ –una cuestión destacada por muchos críticos- ello es debido principalmente a la ausencia de una visión común de cómo debería ser la ‘seguridad en el Mediterráneo’. Mientras que los Estados Miembros de la UE tenían sus propias expectativas acerca del Proceso de Barcelona, los socios mediterráneos que no son miembros de la UE tenían ideas diferentes en mente cuando decidieron incorporarse al partenariado. Después de más de una década del proceso de Partenariado Euromediterráneo, hay pocos movimientos dirigidos a generar una visión común de cómo debería ser la ‘seguridad en el Mediterráneo’. Este artículo sostiene que lo que ha fallado en el Partenariado Euromediterráneo ha sido esta prolongada carencia de un enfoque compartido en el tema de la seguridad. De más está decir que esta afirmación no tiene nada que ver con las interpretaciones según las cuales el éxito limitado del Partenariado Euromediterráneo es una consecuencia del fracaso del proceso de paz en Oriente Medio (Solana, 2005) y/o de la indecisión de la UE y de la falta de voluntad de los socios del sur. A pesar del peso que tiene el pasado (Moulakis, 2005), que es muy significativo, lo que sería realmente útil para movilizar a un amplio abanico de actores de todos los ámbitos del Mediterráneo a trabajar en colaboración dentro de un marco mediterráneo sería que tuviesen una idea compartida de la seguridad.

### **Hasta ahora, el Partenariado Euromediterráneo no ha conseguido producir una visión común de la ‘seguridad en el Mediterráneo’**

El conjunto de documentos de la UE relativos al Partenariado Euromediterráneo están cargados de nociones como ‘paz’, ‘estabilidad’, ‘solidaridad’ y ‘desarrollo’<sup>2</sup>. Y, sin embargo, es muy escaso el consenso existente entre las diversas partes (‘meridional’ y ‘septentrional’, gubernamental y no gubernamental) respecto al significado preciso que atribuyen a estas nociones dentro de su contexto específico. Y aunque dichas ambigüedades pueden haber contribuido a que el Partenariado Euromediterráneo adquiriese una rápida popularidad entre los estados del litoral mediterráneo a comienzos de los años noventa<sup>3</sup>, ya no pueden tolerarse más si se pretende que el Partenariado cumpla su promesa de traer ‘paz’ y ‘estabilidad’ a esta frágil ‘región’.

Dicho esto, mientras que las declaraciones conjuntas dentro del Partenariado Euromediterráneo se caracterizan por una retórica ambigua en el tema de una visión común, la Unión Europea nunca ha sido demasiado precisa respecto a sus propias inseguridades y sobre lo que pretende conseguir. En fecha tan temprana como 1992, las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo declararon que:

2. Véase “Euro-Mediterranean Partnership/Barcelona Process”. Disponible en: [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/euromed/](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/). Consultado el 25 de enero de 2007.
3. Los firmantes de la Declaración de Barcelona alcanzaron la cifra récord de veinticinco, incluidos Israel, la Autoridad Palestina y Siria.

4. Consejo Europeo, "Presidency Conclusions and Annex. European Council in Lisbon", 26-27 de junio de 1992.  
[http://www.europarl.europa.eu/summits/lisbon/li2\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/lisbon/li2_en.pdf). Consultado el 25 de enero de 2007.
5. La diplomacia pueblo a pueblo y el diálogo con la sociedad civil se han revelado difíciles en el 'Sur', donde la sociedad civil sufre tanto el control del Estado como la influencia intelectual del pasado colonial. Véase: Pasha, 1996 y Blaney & Pasha, 1993.

"Las orillas meridionales del Mediterráneo, así como el Oriente Medio son áreas geográficas en las cuales la Unión Europea tiene muchos intereses tanto en términos de seguridad como de estabilidad. En consecuencia, la Unión tiene mucho interés en establecer con los países del área una relación de buena vecindad. El objetivo tiene que ser evitar la brecha Norte-Sur en la región favoreciendo el desarrollo económico y promoviendo el pleno respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el desarrollo y la consolidación de la democracia y el imperio de la ley"<sup>4</sup>.

La triple configuración de la Declaración de Barcelona que cubría 'política y seguridad', 'economía y finanzas' y 'aspectos sociales, culturales y humanos' revelaba lo que estaba en juego para la UE: evitar que los problemas del 'Sur' se convirtieran en problemas para el 'Norte'. Fomentar el desarrollo y el crecimiento económico y proporcionar ayuda para una transición estable a la democracia y para consolidar el imperio de la ley se revelan como los dos principales instrumentos para alcanzar este objetivo.

La racionalidad subyacente a esta triple organización estructural se basaba en las viejas prácticas de la Comunidad/Unión Europea respecto al Bloque Soviético. El Acta Final de Helsinki y la CSCE, sobre la que se modeló el Partenariado Euromediterráneo, fueron diseñados para generar diplomacia pueblo a pueblo e intercambios a varios niveles, con el objetivo de crear confianza y mejorar la cooperación para la seguridad entre las partes oriental y occidental de 'Europa'. Ambas instituciones contribuyeron al relativamente pacífico fin de la Guerra Fría. A pesar de las afirmaciones de la Administración Reagan en el sentido de haber conseguido una 'victoria' sobre la Unión Soviética (Schweizer, 1994), el fin de la Guerra Fría fue posible gracias a los esfuerzos de varios actores estatales y no estatales que operaban mediante canales oficiales y no oficiales (Kaldor, 2002).

No importa lo exitosa que haya sido la contribución del modelo de la CSCE en garantizar la seguridad en 'Europa', de momento los intentos de transferirlo al contexto 'Mediterráneo' han fracasado. Ello no solamente es debido a que el modelo no es adecuado para una geografía diferente ocupada por una cultura diferente, que es la explicación habitual. También es así porque el modelo no se 'ha aplicado' en su totalidad en el contexto mediterráneo. Dos ejemplos bastarán.

- Durante la Guerra Fría, 'Occidente' consideraba (e insistía en) que la movilidad humana y el derecho a abandonar el propio país eran 'derechos humanos'. Durante los años de Guerra Fría, ambos 'derechos' fueron utilizados como una forma de refutar la legitimidad y/o la eficiencia de los regímenes 'del Este' (Noll, 2006). El Partenariado Euromediterráneo, por otro lado, niega este derecho. La diplomacia pueblo a pueblo y los intercambios culturales han sido concebidos para mantener en el Sur a los pueblos del Sur. Mientras que la CSCE buscaba trabajar con la gente en un intento de influir en las conductas gubernamentales, el Partenariado Euromediterráneo ha buscado trabajar con los gobiernos para influir en la conducta migratoria de las personas<sup>5</sup>. Las diferencias entre las perspectivas filosóficas de cada uno de estos dos esfuerzos son inconfundibles.
- La CSCE se basaba en el supuesto de que los pueblos podían trabajar juntos sólo si los obstáculos puestos por los gobiernos podían superarse.

Este modelo no se asemeja al que surge en las interacciones Norte-Sur en el Mediterráneo en el sentido de que en las interacciones de los actores de la UE con sus homólogos meridionales, la identidad misma y el sistema de valores del 'Sur' se ha convertido en uno de los aspectos principales del problema. No sólo los gobiernos meridionales (como sí era el caso con los gobiernos 'del este' durante la Guerra Fría), sino también los pueblos meridionales (o su 'musulmanidad') son vistos como elementos que contribuyen a la tensión existente entre las dos orillas del Mediterráneo. En el marco de la CSCE, cuando los ciudadanos 'del Oeste' miraban a sus homólogos 'del Este', veían a socios potenciales. Ahora, cuando los del norte miran a los pueblos del Sur ven a gente con la que es imposible coexistir y que, por tanto, tiene que ser mantenida en su lugar. Cuando los del sur miran al norte, a su vez, ven a antiguos actores coloniales que hablan de las virtudes de los 'valores europeos'.

Así, si el modelo de la CSCE diseñado para buscar la seguridad en 'Europa' no ha funcionado hasta ahora en el contexto del 'Mediterráneo', ello no sólo tiene que ver con la falta de voluntad del Sur, sino también con la ambivalencia (que no falta de sinceridad) del Norte en sus relaciones con el 'Sur'.

## **Los dos lados del Mediterráneo no ven de la misma manera los temas de la seguridad**

Una forma de explicar la ambivalencia de la UE respecto al 'Sur' es culpando a la influencia intelectual del 'eurocentrismo'. Como sugieren las vacilaciones respecto a la posible pertenencia de Turquía de varios actores europeos, la Unión Europea no es inmune a categorizaciones civilizacionales (por no decir jerárquicas) cuando piensan en, o se relacionan en la práctica con, aquellos que están localizados en el 'no-Norte' (Bilgin, 2004b). Aunque ir más allá de dicho 'eurocentrismo' puede no ser un objetivo factible, incrementar la conciencia de la predilección existente en la UE a la hora de discriminar en función de criterios 'civilizacionales' puede constituir un buen punto de partida si el objetivo es generar un diálogo sincero sobre la cooperación en materia de seguridad. Huelga decir que tal incremento de conciencia debería ir acompañado por un incremento de la conciencia de los vecinos del sur relativa a sus propias y diferentes inseguridades.

Otra explicación de por qué la UE se ha seguido mostrando ambivalente en la plena aplicación de la CSCE es la de que ha confundido las preocupaciones relativas a su propia seguridad con las de la 'región mediterránea'. La ampliación de la agenda sobre seguridad por parte de la UE para incluir en ella temas no militares como la inmigración, el tráfico de drogas y el activismo islámico no ha sido nada útil en la medida en que estas preocupaciones no constituyen una prioridad para el Sur de la misma forma que lo son para el Norte. Por el contrario, han sido bastante divisivas para las relaciones Norte-Sur en la medida en que han suscitado acusaciones de 'xenofobia' y de 'racismo' anti-árabe/musulmán.

Para argumentar en contra de la acusación de que la UE coloca la seguridad por encima de todo lo demás, hay quien ha tratado de mostrar, a través de un cuidadoso análisis discursivo de la documentación de la UE, que el problema tiene menos que ver con las intenciones de la UE que con su

poco decidida aproximación a la priorización de las preocupaciones relativas a la seguridad. La UE, se alega, opera con dos discursos sobre la seguridad que compiten entre sí y que hacen más complicada la formulación de políticas respecto al Mediterráneo. “El Mediterráneo es interpretado como una amenaza y como un socio, como un sujeto inferior y subdesarrollado que tiene que ser reformado y como un socio igual con el que la UE comparte percepciones y amenazas a la seguridad”, afirma Helle Malmvig (2004: 18). Efectivamente, la documentación de la UE pone el énfasis algunas veces en la estabilidad regional y en otras en la democratización. Dejando de lado el debate acerca de si estos dos enfoques son incompatibles en la práctica o no, lo que es significativo para los propósitos de este artículo es la naturaleza problemática de las caracterizaciones del actual punto muerto debida a la falta de determinación por parte de la UE a la hora de optar entre dos enfoques diferentes del tema de la seguridad. Así, la UE combina ‘comprensión de la seguridad’ y ‘estrategia de la seguridad’. La diferencia entre los dos discursos de la UE es una diferencia de ‘estrategia de la seguridad’ y no de ‘comprensión de la seguridad’. Ambos discursos se basan en una comprensión de la seguridad que prioriza las propias preocupaciones de la UE. Mientras que en uno de los discursos los ‘valores’ y los ‘derechos humanos’ ocupan un lugar central en la definición de la ‘identidad europea’ y en consecuencia en la ‘seguridad europea’, en el otro son marginales. La UE sigue siendo el elemento a asegurar en ambos discursos. Tanto si son representados como ‘socios’ o como ‘sujetos inferiores y subdesarrollados que tienen que ser reformados’, las preocupaciones de los socios mediterráneos no miembros no se acomodan en la definición de lo que constituye la ‘seguridad en el Mediterráneo’ en cualquiera de los dos discursos. Y lo más determinante de todo es que si el modelo de la CSCE no ha funcionado en el contexto del Mediterráneo, se debe a que no ha sido completamente aplicado y ello tiene algo que ver con la ambivalencia de la UE respecto a sus socios del sur y a sus inseguridades.

### **Una visión común de la ‘seguridad en el Mediterráneo’ empezará a emerger cuando las partes reconozcan a la ‘inseguridad’ misma como el verdadero enemigo**

Los dos lados del Mediterráneo están anclados en un ‘dilema de la seguridad’. Las fricciones y la desconfianza ya existentes entre el Norte y el Sur se han intensificado desde el 11 de septiembre de 2001 y desde los atentados de al-Qaeda en Estambul, Madrid y Londres. En palabras de Ulla Holm, “el temor europeo al retorno al pasado en forma de destrucción de los valores europeos por el terrorismo ha dado lugar al temor de los países del sur del Mediterráneo al retorno del pasado colonial” (Holm, 2005: 25).

Identificar la dinámica de la seguridad entre los dos lados del Mediterráneo como un ‘dilema’ no tiene porqué hacer este dilema más difícil de abordar. La esencia del ‘dilema de la seguridad’ se encuentra en la estructura de la relación. La desconfianza entre las dos partes es tanto una función como una característica del dilema de la seguridad en el Mediterráneo. Diagnosticar el ‘dilema de la seguridad’ como tal podría potencialmente ayudar a mejorar la cooperación para la seguridad contribuyendo a identificar a un ‘enemigo’ común: la misma ‘inseguridad’. Al fin y al cabo, no hay otra forma de escapar del dilema de la seguridad que

reconocer que el problema está en ‘nosotros’ tanto como en ‘ellos’, y que ‘nosotros’ necesitamos trabajar juntos para poder salir del mismo<sup>6</sup>.

Señalar a la ‘inseguridad’ misma como al enemigo puede parecer tautológico. El actual punto muerto en el Partenariado Euromediterráneo, como ya hemos mencionado, se basa en un diagnóstico equivocado (falta de sinceridad por parte de la UE, falta de voluntad por parte de los socios mediterráneos no miembros) del problema, que a su vez se basa en otro diagnóstico erróneo respecto a la identidad del ‘enemigo’. La invocación de la expresión ‘dilema de la seguridad’ a menudo se basa en una negación de dicha ambigüedad respecto a quién es el enemigo: el enemigo es ‘ellos’ para nosotros, y ‘nosotros’ para ‘ellos’. Sin embargo, a menudo se olvida que, para las dos partes atrapadas en el dilema de la seguridad, el enemigo está en la estructura de la relación, en una forma particular de enfoque de ‘suma cero’ en las relaciones internacionales que se reproduce a sí misma.

Diagnosticar las inseguridades Este-Oeste como un dilema de la seguridad fue crucial en el proceso de la CSCE. Ésta fue, por tanto, la lógica implícita en la adopción del modelo de la CSCE para el Mediterráneo. Sin embargo, antes de la CSCE ya existía la UE/CE, que evolucionó como una forma ingeniosa de abordar el problema de la ‘inseguridad en Europa’ –no con respecto al ‘Este’, sino en el interior mismo de la ‘Europa occidental’– entre un grupo de estados que, solamente durante el siglo XX, habían luchado entre sí en dos guerras mundiales<sup>7</sup>. El enemigo no era sólo el Bloque Soviético, sino también la “política de seguridad mutua” (Waever, 1998). Los *policy-makers* europeos de la época supieron ver que la mejor forma de abordar el dilema de la seguridad en ‘Europa’, que había dado lugar a dos guerras destructivas, no era:

“asegurar un sistema de seguridad estable y eficaz, sino evitar que las preocupaciones por la seguridad se dirigiesen a la relación mutua, sorteando de algún modo esta lógica tradicional y dirigiendo las energías hacia otra parte” (Waever, 1998: 83).

Este ‘nuevo’ enfoque de la ‘seguridad en Europa’ permitió a los *policy-makers* europeos canalizar sus esfuerzos hacia el establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el precursor de la Comunidad/Unión Europea. La ‘inseguridad’ implícita en el propio pasado de Europa era el enemigo. Dotar de seguridad a ‘Europa’ exigía aprender nuevas formas de relación mutua en el ámbito internacional. Durante este período, los *policy-makers* europeos inventaron una nueva forma de ‘construir seguridad’, al tiempo que quitaban importancia al ‘elemento de seguridad’ (*securityness*) de lo que estaban haciendo (Waever, 1998).

Con todo lo dicho sobre la Unión Europea entendida como una ‘entidad postmoderna’ o como un ‘poder normativo’ o ‘civil’, a menudo se olvida sus orígenes como proyecto para la seguridad. Y si bien este olvido puede ser una de las razones del éxito de la integración europea como un proyecto para la seguridad, recordar este pasado podría ser útil en relación con las inseguridades meridionales así como también para abordar el dilema de la seguridad con el ‘Sur’. El modelo que ayudó a mantener la ‘seguridad en Europa’ fue el de la propia CE/UE, no el de la CSCE, que vino más tarde y que ayudó a abordar la cuestión de la ‘Europa del Este’.

6. Para diferentes enfoques sobre el dilema de la seguridad y sobre cómo eludirlo, véase: Booth & Wheeler, 1992.
7. Sobre la emergencia de la ‘seguridad común’ como una forma diferente de ‘construir seguridad’ con el ‘Este’, véase: Independent Commission, 1982. Para una lectura de la integración europea como política de seguridad, véase: Waever, 1998.

8. Lo que entendemos aquí por “europeización” es la transformación que experimentan los Estados Miembros de la UE y los candidatos a serlo cuando responden (y dan forma) a los procesos políticos de la Unión Europea. Así entendida, la “europeización” tiene dos dimensiones. La dimensión descendente implica a los miembros y a los candidatos que llevan a cabo las reformas necesarias para satisfacer las condiciones de la UE. La dimensión ascendente implica a los miembros que cambian la comprensión y las prácticas existentes en la UE (por ejemplo, Suecia ejerciendo una presión activa para que la UE prohíba la exportación de residuos peligrosos a los países en vías de desarrollo). Durante los primeros años del proceso de adhesión, los países suelen estar en el extremo receptor. Una vez su ‘europeidad’ ha sido reconocida (con las negociaciones para la adhesión y posteriormente con la plena pertenencia como miembros), tienen la oportunidad de exportar su propia forma de ver las cosas y sus prácticas al resto de los miembros. Véase: Featherstone, 2003.

## Construir ‘seguridad en el Mediterráneo’ el modelo CE/UE

La estrategia de Jean Monnet para evitar volver a la era de la inestabilidad (que caracterizó a la historia europea moderna y que dio lugar a dos guerras mundiales devastadoras) consistió en integrar a los países europeos hasta el punto de que la guerra entre ellos se convirtiera en algo impensable. Fomentar una mayor democratización y respeto por los derechos humanos era y es algo que está en el corazón mismo de la integración europea y que, con los años, ha contribuido a ‘europeizar Europa’. Con el fin de la Guerra Fría, los *policy-makers* europeos buscaron asegurar el futuro de Europa expandiéndose hacia el Este y profundizando al mismo tiempo la integración. Y aunque el modelo de la CSCE había funcionado (por ejemplo, en el ‘Este’), no se consideró satisfactorio en la medida en que la UE puso en práctica su propio modelo de expansión hacia la Europa central y oriental.

Haciendo aparentemente caso omiso de este antecedente, algunos actores de la UE se relacionan con los socios mediterráneos no miembros proyectando una imagen de la UE como una entidad ‘postmoderna’, como un ‘poder normativo’ o ‘civil’. Ésta es una UE que se relaciona con sus vecinos exportando ‘valores europeos’ mediante medios no militares (y a veces mediante ellos). Puede aducirse que esta postura no sólo implica el riesgo de deslizarse de una misión de “poder civil” a otra de “poder civilizador” (Manners, 2006), sino que también es contraria a la visión que tenía Jean Monnet de Europa como una manera de contribuir a la paz dando ejemplo de que es posible una forma diferente de practicar las relaciones internacionales.

A pesar del éxito de estas experiencias no tan distantes en el tiempo, la aproximación de los *policy-makers* de la UE a sus vecinos del sur se ha caracterizado hasta ahora por una falta de empatía. Dicha falta de empatía no ha permitido a los actores del norte reconocer que la propia Unión Europea pasó por un período similar de inseguridad. Los ‘valores europeos’, que es lo que se trata de exportar a los vecinos del sur como solución a sus inseguridades, no existían durante aquellos turbulentos tiempos, con el militarismo de los años treinta y el ‘anticomunismo’ de los años cuarenta y cincuenta, cuando hubiera sido muy difícil –como mínimo– pensar en ‘Europa’ como en un ‘poder normativo’ o ‘civil’. Los ‘valores europeos’ fueron inventados como una parte más del proyecto de dar seguridad a Europa a través de la integración (también conocida como europeización)<sup>8</sup>. Comprender los ‘valores europeos’ como un producto de un proyecto de seguridad (que, a su vez, fue una respuesta a las inseguridades europeas) podría ayudar a los *policy-makers* de la UE a establecer lazos de empatía con sus homólogos del sur. Representar los ‘valores europeos’ como un producto de un proyecto de seguridad podría también facilitar su adopción por parte de los actores meridionales. Si valores como los derechos humanos e instituciones como el imperio de la ley y la democracia fueran vistos como productos de una acción humana consciente y no como una herencia específica de la geografía europea, podría ser más fácil que los otros no-europeos trataran de construir valores e instituciones similares. Lo que el Sur realmente necesita de sus socios del norte es un grado consciente de humildad de los difíciles procesos a través de los cuales los ‘valores europeos’ han sido (re)inventados en Europa –lo que, a su vez, ha permitido inventar la imagen de ‘Europa’ como un ‘poder normativo’.



## Conclusión

Este artículo ha tratado de señalar la posibilidad de llegar a un enfoque compartido a la 'seguridad en el Mediterráneo'. Se argumenta que llegar a un enfoque compartido requiere un cuidadoso diagnóstico del problema. Argumentando en contra de las explicaciones que atribuyen la 'culpa' a la 'falta de sinceridad' de la UE o a las 'reticencias' del Sur, el artículo ha identificado el problema en la ausencia de un entendimiento común de la seguridad, lo que, a su vez, tiene sus raíces en una serie de incongruencias entre la comprensión de la seguridad en el Norte y en el Sur, por una parte, y entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales, por otra. En contra de las representaciones populares de la UE que la consideran dividida entre 'estabilidad' y 'democracia' y con el 'Sur' buscando estabilidad a toda costa, hay, en ambos lados, quienes buscan conseguir la seguridad mediante el establecimiento de la estabilidad y/o de la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley. La inseguridad, y no cada uno de ellos para el otro, es el enemigo. El Partenariado Euromediterráneo no ha sabido hasta ahora explotar este potencial, no sólo debido a dificultades inherentes (la democratización puede no producir estabilidad a corto plazo, véase Mansfield & Snyder, 1995), sino también debido a las ideas preconcebidas de la UE sobre la incompatibilidad (cultural) inherente entre las orillas norte y sur del Mediterráneo. Esto es evidente en las diferentes formas en que la UE se ha relacionado con sus vecinos del Este y con sus vecinos del Sur, lo que huele a 'geopolítica civilizacional' (Bilgin, 2004b) en el mejor de los casos, y a 'orientalismo' en el peor de ellos. Esto podría superarse cambiando el modelo –el de la CSCE– ya que es evidente que no está funcionando. Lo que los socios mediterráneos no miembros necesitan de sus homólogos de la UE no son 'valores europeos', sino aprender las formas en que estos valores han sido (re)inventados en 'Europa' con posterioridad a las dos devastadoras guerras mundiales. Lo que los socios del sur necesitan es aprender de la experiencia de la UE en 'construir seguridad'.

Pensar en la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley como medios y fines para 'construir seguridad' siguiendo el modelo de la CE/UE puede ser un buen punto de partida en la puesta al día del Partenariado Euromediterráneo por al menos dos razones:

1. Ayudaría al norte a librarse de la carga del neocolonialismo. La misión de la UE no sería exportar 'valores europeos', sino 'experiencias europeas' de 'construir seguridad' –la experiencia de (re)inventar 'valores europeos', buscando la democracia y los derechos humanos en el propio patrimonio europeo en el que éstos han sido, durante mucho tiempo, olvidados. La diferencia entre una propuesta y otra (exportar valores *versus* exportar experiencias) no es insignificante. Una de ellas está impregnada de supuestos culturalistas –pensar en la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley como mercancías culturales específicas. La segunda permite que los otros encuentren en su propia experiencia valores e instituciones similares o que los (re)inventen.

2. Capacitaría a los actores meridionales a buscar estos valores e instituciones en sus propias experiencias. El Sur se ha centrado tanto en las experiencias de los otros (ya fuera aceptándolas o rechazándolas) que ha prestado poca atención a buscar momentos de democracia y derechos humanos en su propio pasado. Dichos ejemplos existen, aunque sean

momentáneos. Argumentando en contra de las afirmaciones de falta de respeto a los derechos de las mujeres en el Islam (y entre los musulmanes), Fátima Mernissi ha escrito sobre las *Reinas olvidadas del Islam* (1999) y con ello ha buscado abrir un espacio para la participación política de las mujeres musulmanas. Mustafá Kemal Pasha (2002), igualmente, ha defendido que en el Islam pueden buscarse momentos de secularismo que pueden ser utilizados por quienes consideran que la secularización es un aspecto esencial de la democratización en el mundo musulmán.

Repensar el Partenariado Euromediterráneo de acuerdo con los parámetros sugeridos podría resultar liberador para ambas partes. Es más, podría contribuir a superar el punto muerto actual mediante una aceptación de la democracia, el imperio de la ley y los derechos humanos como *componentes* esenciales al mismo tiempo que como *maneras* de 'construir seguridad'.

## Referencias bibliográficas

ADLER, Emanuel & BARNETT, Michael, (eds.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ADLER, Emanuel; CRAWFORD, Beverly; BICCHI, Federica & DEL SARTO, Raffaella (eds.). *Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*. Toronto: University of Toronto Press, 2006.

AGNEW, John & CORBRIDGE, Stuart. *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*. London: Routledge, 1995.

Al Mubadara—Palestinian National Initiative. "The Barcelona Process: Ten Years on and no Closer to Peace", 2005. Disponible en <http://www.aljazeerah.info>. Consultado el 24 de enero de 2007.

Amnesty International (2005). "Barcelona 10 Years on: Amnesty International Challenges EU to live up to Human Rights Obligations", 2005. Disponible en <http://web/amnesty/org>. Consultado el 24 de enero de 2007.

BILGIN, Pinar. "Whose Middle East? Geopolitical Inventions and Practices of Security", *International Relations*, 18(1), 2004a, p. 17-33.

BILGIN, Pinar. "A Return to "Civilisational Geopolitics" in the Mediterranean? Changing Geopolitical Images of the European Union and Turkey in the Post-Cold War Era", *Geopolitics* 9(2), 2004b, p. 269-291.

BILGIN, Pinar. *Regional Security in the Middle East: A Critical Perspective*. London: Routledge, 2005.

BLANEY, David & PASHA, Mustapha Kamal. "Civil Society and Democracy in the Third World: Ambiguities and Historical Possibilities", *Studies in Comparative International Development*, 28(1), 1993, p.3-24.

BOOTH, Ken & WHEELER, Nicholas J. "The Security Dilemma" in BAYLIS, John & RENGGER, N.J. (eds.). *Dilemmas of World Politics*, Oxford: Clarendon Press, 1992, p.29-60.

COLAS, Alejandro. "The Limits of Mediterranean Partnership: Civil Society and the Barcelona Conference of 1995" *Mediterranean Quarterly*, Fall, 1997, p. 63-80.

CRAWFORD, Beverly. "The Impact of EU Enlargement on the Euro-Med Partnership", *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 5(23), 2005.

FEATHERSTONE, Kevin. "Introduction: In the Name of Europe", in Kevin FEATHERSTONE Kevin & RADAELLI, Claudio M. (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 3-26.

HOLM, Ulla . "EU's Neighborhood Policy: A Question of Space and Security", *DIIS Working Paper*, nº 2005/22.

Independent Commission on Disarmament and Security Issues. *Common Security: A Programme for Disarmament*, London: Pan Books, 1982.

KALDOR, Mary. "The Ideas of 1989: the origins of the concept of global civil society", in FALK, Richard; RUIZ, Lester Edwin J. & WALKER, R.B.J. (eds.). *Reframing the International: Law, Culture, Politics*. London: Routledge, 2002.

LACOSTE, Yves. *Cografya Savasmak İçindir* [La géographie, a sert d'abord a faire la guerre], Istanbul: Özne, 2004 [1976].

MALMVIG, Helle. "Cooperation or Democratisation? The EU's Conflicting Mediterranean Security Discourses", *Danish Institute for International Studies Working Paper* 2004(8).

MANNERS, Ian. "Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads", *Journal of European Public Policy*, 13(2), 2006, p. 182-99.

MANSFIELD, Edward D. & SNYDER, Jack "Democratization and the Danger of War", *International Security* 20, 1995, P. 5-38.

MERNISSI, Fatima. *Forgotten Queens of Islam*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.

MOULAKIS, Athanasios. "The Mediterranean Region: Reality, Delusion or Euro-Mediterranean Project?", *Mediterranean Quarterly*, 16(2), 2005, p. 11-38.

NICOLAIDIS, Kalypto & NICOLAIDIS, Nicolaidis "The EuroMed Beyond Civilisational Paradigms". En: ADLER, Emanuel & CRAWFORD, Beverly (eds.), *The Convergence of Civilizations? Constructing a Mediterranean Region*, London: Palgrave-Macmillan, 2006.

NOLL, Gregor. "The Euro-African Migration Conference: Africa Sells Out to Europe", *OpenDemocracy*, 14 July 2006. Disponible en [www.openDemocracy.net](http://www.openDemocracy.net). Consultado el 28 de noviembre de 2006.

PASHA, Mustapha Kamal "Security as hegemony", *Alternatives*, 21(3), 1996, p. 283 -302

PASHA, Mustapha Kamal. "Predatory Globalization and Democracy in the Islamic World", *AAPSS Annals*, 581, 2002, p. 121-132.

SCHWEIZER, Peter. *Victory: The Reagan Administration's Secret Strategy That Hastened the Collapse of the Soviet Union*. New York: The Atlantic Monthly Press, 1994.

SOLANA, Javier. "A New Dynamism for the Barcelona Process — a Call for Vision and Effectiveness", 2005. Disponible en [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/articles/84995.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/articles/84995.pdf). Consultado el 24 de enero de 2007.

WAEVER, Ole. "Insecurity, Security, and Asecurity in the West European non-war Community". En: ADLER, Emanuel & BARNETT, Michael (eds.) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 69-107.

## V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

### La seguridad multidimensional

La energía y la no proliferación: ¿Viejo o nuevo reto?

La energía y la no proliferación.  
Jorge Segrelles

**Jorge Segrelles**

*Director Gerente de la Fundación Repsol YPF*

La creciente preocupación en las economías de los países desarrollados por la dependencia energética, la seguridad de suministro, las previsiones de agotamiento de los combustibles fósiles, su encarecimiento, y el incesante crecimiento de las emisiones de CO<sub>2</sub> a nivel mundial, han hecho aparecer distintas propuestas en la Unión Europea (UE) y en Estados Unidos, que tienen en común una apuesta por la eficiencia energética, la investigación y el desarrollo de energías renovables y limpias y la utilización de la energía nuclear, si bien la UE deja a los países miembros la tarea de elegir su mix energético.

Los últimos estudios de la Agencia Internacional de la Energía (AIE, *World Energy Outlook*, 2006) prevén un crecimiento a nivel mundial de la potencia instalada de energía nuclear para el año 2030 desde los 368 GW (*gigawatt*) de 2005 a 416 GW en el escenario de referencia, o hasta 519 GW en un escenario de política energética alternativa. En un escenario optimista de avance tecnológico, según la AIE, la generación eléctrica nuclear en el año 2050 duplicaría la actual. El manejo de residuos y la posible proliferación de armas nucleares son los principales obstáculos. La fusión nuclear en los escenarios más optimistas no será viable antes de 2050.

El debate internacional sobre la energía nuclear está abierto. En algunos países de la UE se está considerando la posibilidad de un cambio en la política energética. En el caso de España se abrió una "Mesa de Diálogo". En Estados Unidos se lanzó la "*Global Nuclear Energy Partnership*". Se pide el refuerzo de la autoridad de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA). Mientras, países como Corea del Norte e Irán pueden pasar a incrementar el número de países con armas nucleares y, recientemente, seis países árabes han mostrado su intención de construir centrales nucleares para usos civiles.

La expansión del uso pacífico de la energía nuclear es inevitable y hay que dirigir los esfuerzos a acuerdos y pactos que garanticen este uso pacífico.

### **El futuro de la energía**

En los últimos años, con el encarecimiento del petróleo crudo, las tensiones geopolíticas y la concienciación del efecto del CO<sub>2</sub> sobre el cambio climático, las economías desarrolladas han mostrado una creciente

preocupación por la sostenibilidad y la seguridad de suministro de sus sistemas energéticos.

Las predicciones de un rápido descenso en las reservas de crudo fijando su agotamiento según las teorías del “pico de producción” de Hubbert para la próxima década (hoy puestas en duda por los descubrimientos en el Golfo de Méjico), la preocupación por el retraso en las reducciones previstas de emisión de gases de efecto invernadero con el previsible efecto sobre el cambio climático y la, cada vez mayor, dependencia energética de países terceros con situaciones políticas inestables como algunos de Latinoamérica y Oriente Medio para el suministro de crudo fueron el motor de la revisión de las políticas energéticas. Dicha revisión se inició con la Ley de Energía de Estados Unidos y la “*Advanced Energy Initiative*” de Bush, a la vez que se lanzó en la Unión Europea el “Libro Verde: Una Estrategia Europea para una Energía Sostenible, Competitiva y Segura”.

Ambas estrategias tienen puntos comunes:

- La eficiencia en el uso de la energía
- El uso de energías renovables eólica, solar o biocombustibles
- La incentivación de la investigación para desarrollo de tecnologías limpias (sin emisión de CO<sub>2</sub>)
- El uso de la energía nuclear. Así como Estados Unidos apuesta por el uso de esta energía, con propuestas claras como la GNEP (*Global Nuclear Energy Partnership*), la UE se limita a recomendar un debate sobre la energía nuclear, dejando que cada estado escoja su mix energético teniendo en cuenta los criterios de sostenibilidad y seguridad de suministro.

En este contexto, la Agencia Internacional de la Energía ha publicado recientemente su estudio anual sobre las previsiones a largo plazo del sector energético (*World Energy Outlook, 2006*). Presenta dos escenarios, uno de referencia, sin cambio en las políticas energéticas, y otro alternativo con la implantación de políticas que estimulen la eficiencia energética, la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> y la seguridad de suministro.

En el escenario de referencia, la demanda mundial de energía primaria crece más del 50% entre 2004 y 2030. Crecen todos los tipos de energía, pero el que más crece en términos absolutos es el carbón. Como consecuencia, las emisiones de CO<sub>2</sub> crecen un 55% en dicho período, debido fundamentalmente a nuevos proyectos de generación eléctrica con carbón en India y China. La potencia instalada de generación eléctrica nuclear crece sólo un 13%, pasando de 368GW a 416GW. En este escenario, la seguridad del suministro de crudo y gas se ve amenazada debido a una disminución de la producción en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Los incrementos de demanda de petróleo se deben cubrir con mayor producción por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y los de gas por Rusia y países de Latinoamérica, África y Oriente Medio. No se consigue tampoco reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>.

El escenario alternativo contempla una serie de políticas energéticas entre las cuales resumimos a continuación las más importantes por su efecto sobre el consumo de energía mundial:

- Eficiencia energética: Reducción de consumo por kilómetro en los vehículos en la OCDE, aumento de la eficiencia en el consumo del sector residencial y comercial en la OCDE y China y aumento de la eficiencia en las plantas de generación eléctrica con carbón en China.
- Aumento del uso de energías renovables en general.
- Extensión de la vida útil de las plantas nucleares en la UE y Estados Unidos y mayor peso de la energía nuclear en China e India.

Con la implantación de estas políticas, el escenario alternativo refleja un consumo de energía primaria en 2030 un 10% inferior al del escenario de referencia. Los combustibles fósiles pasan del 81% de la demanda total en el escenario de referencia al 77%, cifra aún muy significativa. Los mayores descensos respecto al escenario de referencia se producen en el carbón, seguidos en este orden por el petróleo y el gas. El mayor incremento en valores absolutos entre ambos escenarios se produce en la energía nuclear que pasa de 416GW a 519 GW. El peso relativo de este tipo de energía es un 7% del total de la demanda. Las energías renovables aportan un 16%. Las emisiones de CO<sub>2</sub> se reducen un 16% sobre el escenario de referencia; el 78% de esta reducción se debe a medidas de eficiencia, el 12% al mayor uso de energías renovables y un 10% al mayor peso de la energía nuclear.

La Agencia Internacional de la Energía preparó también este año un estudio sobre las perspectivas de la Tecnología de la Energía en 2050 como respuesta a una solicitud del G-8. En el escenario más optimista sobre los avances tecnológicos, los combustibles fósiles serán en 2050 el 58% del total, con un descenso del uso del carbón y el petróleo y un incremento del gas; la energía nuclear supondrá un 12% de la demanda y un 30% las energías renovables. La capacidad instalada de generación de energía nuclear se duplica sobre la actual, lo que supone en realidad una renovación del parque con centrales de Generación III+ y Generación IV, de mayor eficiencia.

## La energía nuclear

Las dudas sobre la seguridad de suministro, precios de los combustibles fósiles e imposibilidad de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> han puesto de nuevo sobre la mesa la discusión sobre el papel que la energía nuclear debe jugar en el mix energético. Como hemos visto, la eficiencia energética y las energías renovables tendrán un papel cada vez más importante. También la energía nuclear, pero no todos los países contemplan de igual forma este tipo de energía, ya que muchas veces el rechazo social (seguridad, residuos, proliferación) es mayor que las ventajas técnicas y económicas.

Las principales ventajas de la energía nuclear son:

- No emisión de CO<sub>2</sub> ni de otros contaminantes atmosféricos, como SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> o partículas.
- Reducción de la dependencia de importación de gas. Hay reservas suficientes de uranio distribuidas por todo el mundo.
- Estabilidad de costes de producción, ya que el coste del combustible representa sólo un 15% del total, incluido el tratamiento.



Como inconvenientes podemos citar:

- Alto coste de inversión y largos períodos de maduración de un proyecto (entre diez y quince años).
- Rechazo social por la seguridad del emplazamiento (incrementado por la posibilidad de actos terroristas) y por el manejo de residuos.
- Preocupación internacional por la proliferación.

En 2005 estaban instalados un total de 443 reactores nucleares para la generación de electricidad, con una potencia neta de 368 GW y que producen un 15% de la electricidad generada a nivel mundial. 351 están en la OCDE (Estados Unidos, Francia, Japón, Reino Unido, Corea, Canadá y Alemania son los países con más capacidad instalada: 297 reactores en total), 54 en las economías de transición (Rusia, Ucrania y otros países de la antigua Comunidad de Estados Independientes –CEI-) y 38 en países en desarrollo (principalmente China e India). Además hay 284 reactores de investigación en 56 países y 220 reactores que mueven naves militares. En la actualidad, de toda la energía eléctrica generada en el mundo, un 15% es de origen nuclear, pero con una gran diferencia entre países. Así en la Unión Europea el 31% de la electricidad se produce en centrales nucleares, pero con enormes diferencias (Francia con un 79 %, Alemania con un 26%, España con un 20 %, Holanda con un 4 % y países como Austria, Dinamarca e Irlanda que prohíben el uso de la energía nuclear para generar electricidad). En los países emergentes como China, India y Brasil, sólo se produce algo más del 2% de la energía eléctrica en centrales nucleares.

Sólo cinco países de la OCDE han tomado medidas para la construcción de nuevas plantas: Finlandia, Francia, Japón, República de Corea y Estados Unidos. Siete países tienen restricciones legales para la construcción de nuevas plantas: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Irlanda y Suecia. El resto de países no tienen definido aún un plan concreto o están discutiendo el papel de la energía nuclear, como ha sido el caso de España, que realizó recientemente una “Mesa de Diálogo sobre la evolución de la energía nuclear en España” que propone un debate de dos o tres años de duración para definir una matriz sostenible de energía primaria con un horizonte temporal hasta 2020-2030, pero que mantiene el plan de cierre de centrales previsto.

## Tecnología nuclear y proliferación

Sin entrar en detalles excesivamente técnicos, podemos dividir los reactores nucleares actuales de fisión en tres categorías:

- Reactores térmicos abiertos (*Once through*) que utilizan uranio enriquecido y el combustible usado se desecha (son la mayoría de los existentes).
- Reactores térmicos con reprocesamiento (Ciclo cerrado) en los que se separa el plutonio del combustible irradiado mediante un proceso llamado PUREX/MOX, se recicla al reactor el combustible no utilizado y se desechan otros productos de la fisión.
- Reactores Rápidos que usan óxidos de uranio y plutonio como combustible.

Los llamados Reactores de IV Generación actualmente en desarrollo son variantes de estos tipos de reactores en los que se desarrollan nuevas posibilidades de refrigeración de los reactores por metales fundidos, gas, agua a presión supercrítica y se incrementan las temperaturas de trabajo con nuevos materiales. Todo ello lleva a mayores eficiencias (y menos residuos). Estarán disponibles a partir de 2030.

El Ciclo del Combustible Nuclear, que va desde el enriquecimiento del mineral de uranio hasta su reciclado y posterior tratamiento y almacenamiento de los residuos radiactivos, tiene una gran importancia desde el punto de vista del riesgo de proliferación. El reprocesado de combustible con separación del plutonio (PUREX/MOX) que actualmente se utiliza en Europa y Japón es el que mayor riesgo representa para la proliferación nuclear. Actualmente puede haber unas 250 toneladas de plutonio separado a nivel mundial (Con 8 kilogramos de plutonio o 25 de uranio es suficiente para fabricar una bomba según la AIEA).

Según un estudio interdisciplinar del Massachusetts Institute of Technology (MIT) "*The future of Nuclear Power*", una forma de evitar la acumulación de plutonio como residuo del combustible usado sería una combinación equilibrada de reactores térmicos abiertos, distribuidos por todo el mundo, y un número equilibrado de reactores rápidos situados en parques nucleares seguros en países industrializados que reprocesen el combustible usado por los reactores térmicos y eliminen el plutonio separado. En este sentido va la propuesta GNEP (*Global Nuclear Energy Partnership*) de Estados Unidos: Habría suministradores de combustible que operan plantas nucleares avanzadas e instalaciones de ciclo de combustible, minimizando los residuos y habría usuarios de combustible nuclear, que son los operadores del reactor y reciben el combustible, lo usan y lo devuelven al suministrador para su reprocesamiento y almacenamiento final. De esta forma, se puede expandir el uso de la energía nuclear sin incrementar el riesgo de proliferación.

El GIF (*Generation IV International Forum*) constituido por diez países tiene por objeto desarrollar la tecnología de las futuras plantas de energía nuclear, llamadas de IV Generación, que estarán disponibles a partir de 2030. Uno de los objetivos de la IV Generación es que sus sistemas sean "resistentes a la proliferación", es decir, que sean un camino poco atractivo y el menos deseable para obtener materiales utilizables en armamento nuclear.

Los reactores de fusión, cuyo desarrollo no se espera para antes de 2050, serían la respuesta limpia de la energía nuclear, sin residuos ni riesgos de proliferación nuclear. El Programa ITER para la construcción de un reactor experimental de fusión en Francia tardará diez años en construirse y necesitará 25 años de operación como mínimo antes de que pueda construirse un prototipo industrial. Por tanto, no estará disponible esta tecnología hasta la segunda mitad del siglo XXI.

## Más allá de la tecnología

Aunque es cierto que la expansión de la energía nuclear para usos civiles podría incrementar el riesgo de proliferación, en la actualidad no existen barreras tecnológicas para fabricar reactores experimentales e instalaciones

que permitan el enriquecimiento de uranio. Por otra parte, el Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) reconoce el derecho de cualquier país signatario a investigar, producir y usar la energía nuclear para fines pacíficos. Los Acuerdos de Salvaguardia de la AIEA con los países firmantes del Tratado de No Proliferación no son siempre suficientes para garantizar el uso pacífico de la energía nuclear. En el caso de Irán, como ha manifestado Mohamed ElBaradei en noviembre de 2006 en la reunión de Gobernadores de la AIEA en Viena, la Agencia necesita medidas de transparencia que van más allá de los requerimientos legales del Acuerdo de Salvaguardia para asegurar la naturaleza pacífica de la actividad nuclear de Irán.

Además, según la AIEA, recientemente, seis países árabes (Argelia, Arabia Saudí, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos y Túnez) han mostrado su intención de construir centrales nucleares para generación de energía eléctrica para plantas de desalinización. Según los expertos en proliferación, este anuncio, de alguna manera, es consecuencia de la posición de Irán. Ya en su libro "*Getting ready for a nuclear-ready Iran*" publicado por el Instituto de Estudios Estratégicos del Ejército de Estados Unidos, Henry Sokolski y Patrick Clawson preveían la posibilidad de que países vecinos como Arabia Saudí, Egipto y Argelia, siguieran el ejemplo de Irán. Si en algún momento Irán dispusiese de armamento nuclear, podría desencadenar una carrera nuclear en el Norte de África y la Península de Arabia.

Será necesario reforzar el papel de la AIEA para supervisar esta expansión de la energía nuclear y vigilar el cumplimiento del Tratado de No Proliferación. Nuevas herramientas, como el tratado para prohibir la fabricación de material fisible (FMCT), en negociaciones desde hace tiempo, serían útiles para evitar la proliferación. También será necesario un gran esfuerzo diplomático para implantar iniciativas como la GNEP que de alguna forma limitan las competencias de los países usuarios frente a los países suministradores.

Podemos concluir que es inevitable (y necesaria) la expansión del uso de la energía nuclear para usos pacíficos, especialmente en los países en desarrollo, y que hay que dirigir los esfuerzos a conseguir acuerdos y pactos que garanticen que las tecnologías disponibles ahora y en las próximas décadas se utilicen de forma adecuada.

## Referencias bibliográficas

DEUTCH, John y MONIZ, Ernest, *The Future of Nuclear Power*, Estudio Interdisciplinar del Massachusetts Institute of Technology (MIT) , Cambridge MA, 2003.

EUROPEAN COMMISSION, "*A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*", Green Paper, Marzo 2006.

GNEP U.S. DOE 2006, *The Global Nuclear Energy Partnership (GNEP) Presentation*, Available from: <http://www.gnep.energy.gov>

OECD/INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *World Energy Outlook 2006*.

OECD/INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *Energy Technology Perspectives 2006, In support of the G8 Plan of Action.* "Quantifying energy". BP statistical Review of World Energy, June 2006.

SOKOLSKI, Henry y CLAWSON, Patrick, *Getting ready for a nuclear-ready Iran*, Strategic Studies Institute of the U.S. Army, 2005.

THE WHITE HOUSE NATIONAL ECONOMIC COUNCIL, "*Advanced energy Initiative* ", Febrero 2006.

U.S. D.O.E. and GIF, *A Technology Roadmap for Generation IV Nuclear Energy Systems*, Diciembre 2002.

## V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

### La seguridad multidimensional

La energía y la no proliferación: ¿Viejo o nuevo reto?

¿Qué seguridad energética para la UE? El caso del petróleo y del gas.  
Bichara Khader

## ¿QUÉ SEGURIDAD ENERGÉTICA PARA LA UE? EL CASO DEL PETRÓLEO Y DEL GAS

---

### Bichara Khader

*Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Sociales.  
Director del Centre d'Études et de Recherches sur le Monde Arabe  
(CERMAC), en la Universidad Católica de Lovaina (UCL)*

La cuestión de la seguridad energética irrumpe a partir del año 2000 y se convierte en objeto de debate, tanto en ámbitos oficiales europeos como en los medios de comunicación, después de haber estado demasiado tiempo disimulada o confinada a los círculos de expertos. Varios hechos contribuyen a esta sensibilización:

1. La subida del precio del petróleo pasó de 20\$/barril a principios de 2000 a una media de 60\$/barril en la actualidad, tras haber alcanzado un pico de 70\$/barril a principios de 2006.
2. El atentado cometido en 2003 contra el superpetrolero francés Limburg frente a las costas de Yemen puso de manifiesto el riesgo de ataques terroristas contra las arterias del tráfico energético.
3. La creciente dependencia energética de países o de zonas denominados "de riesgo" (Venezuela, Rusia, Cáucaso, Nigeria, Oriente Medio, etc.);
4. La problemática del cambio climático saca a la luz el vínculo entre seguridad energética, sostenibilidad y competitividad<sup>1</sup>.
5. El agotamiento del abastecimiento:
  - Por agotamiento de las reservas – o la interrupción temporal del abastecimiento;
  - Por la utilización de la energía como arma política (Rusia-Ucrania, Rusia-Georgia, Venezuela-Estados Unidos, etc.);
  - Como consecuencia de un atentado contra las redes de transporte (atentados contra los oleoductos en Irak), las refinerías o las instalaciones petroleras (atentados cometidos o frustrados en Riad o en el este de Arabia Saudí);
  - Como consecuencia de catástrofes naturales (como el huracán Katrina que asoló Nueva Orleans y que provocó el cierre de varias refinerías);
  - Como consecuencia de un apagón eléctrico como el que afectó a California en 2003.
6. El consumo desenfrenado de petróleo, sobre todo en los países desarrollados, hace aparecer el fantasma del agotamiento de las reservas. En la actualidad, un 16% de la población mundial consume el 70% del petróleo

1. Documento de la Comisión Europea y del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común ante el Consejo Europeo, S160/2006.

2. Institut français du Pétrole, « Face à une demande pétrolière en croissance, les réserves de pétrole peuvent-elles suivre? » *Pétrole et gaz arabes*, 1 de octubre de 2006, P.39.

producido. Como media, se consumen 4 barriles por habitante y por año, pero esta media es de 11 barriles por francés, 20 por americano y 1,5 por chino<sup>2</sup>. ¿Cuántas “Arabias Saudíes” sería necesario inventar si todos los chinos y todos los indios se pusieran a consumir como los norteamericanos?

Sin embargo, la UE se interesó por la problemática de la seguridad energética mucho antes de los atentados contra el Limburg en 2003, el apagón eléctrico de ese mismo año o la crisis ruso-ucraniana de 2006. Ya en 2001, publicaba un Libro Verde sobre la estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético, alarmada fundamentalmente por el crecimiento de los índices de consumo, de dependencia, de concentración, así como por los efectos del consumo energético desenfrenado en el calentamiento del planeta.

## Breve síntesis del Libro Verde de la UE

La Unión Europea consume cada vez más energía e importa cada vez más productos energéticos. De este modo, la dependencia energética externa registra un crecimiento continuo. La brutal subida del precio del petróleo que podría minar la recuperación de la economía europea debido a la triplicación del precio del petróleo bruto, registrada desde marzo de 1999, pone una vez más de manifiesto las debilidades estructurales del abastecimiento energético de la Unión Europea: índice creciente de dependencia energética de Europa, papel del petróleo como precio director de la energía, así como los decepcionantes resultados de las políticas de control del consumo. La Unión Europea no podrá emanciparse de su creciente dependencia energética sin una política energética activa.

Si no se hace nada para modificar las tendencias, en un plazo de 20 a 30 años, la Unión cubrirá un 70% de sus necesidades energéticas con productos importados, frente al 50% en la actualidad. La dependencia se refleja en todos los sectores económicos. Así, los transportes, el sector doméstico y la electricidad son ampliamente tributarios de los hidrocarburos y están a merced de las variaciones erráticas de los precios internacionales. La ampliación de la UE va a acentuar estas tendencias. Las consecuencias de la dependencia son importantes en términos económicos. En 1999, representaron 240.000 millones de euros, es decir, el 6% de las importaciones totales y el 1,2% del PNB. En términos geopolíticos, el 45% de las importaciones de petróleo proceden de Oriente Medio y el 40% de las importaciones de gas natural proceden de Rusia. Ahora bien, la Unión Europea todavía no cuenta con los medios necesarios para influir en el mercado internacional.

A largo plazo, la estrategia de seguridad del abastecimiento energético de la Unión Europea debe tener como objetivo asegurar la disponibilidad física y continua de los productos energéticos en el mercado, a un precio accesible para todos los consumidores (particulares e industria), respetando las preocupaciones en materia de medio ambiente y la perspectiva del desarrollo sostenible que se ha marcado el Tratado de la Unión Europea (artículos 2 y 6).

La seguridad del abastecimiento no pretende maximizar la autonomía energética o minimizar la dependencia, sino reducir los riesgos asociados a ésta. Entre los objetivos que deben perseguirse figuran el equilibrio y la diversificación de las diferentes fuentes de abastecimiento (por productos

y por regiones geográficas) y la adhesión de los países productores a la Organización Mundial del Comercio.

A lo largo de la próxima década, las inversiones energéticas, tanto de sustitución como para responder a necesidades energéticas crecientes, obligarán a las economías europeas a proceder a arbitrajes entre los productos energéticos, que condicionarán los próximos 30 años, debido a la inercia de los sistemas energéticos.

Las opciones energéticas de la Unión Europea están condicionadas por el contexto mundial, por la posible ampliación a 30 Estados Miembros con estructuras energéticas diferenciadas pero, sobre todo, por el nuevo marco de referencia del mercado de la energía: la liberalización del sector y las preocupaciones ambientales.

Las preocupaciones ambientales, que hoy en día comparte la mayoría de la opinión pública, debido a los daños provocados por la cadena energética –ya sean de origen accidental (marea negra, accidente nuclear, fugas de metano) o vinculados a emisiones contaminantes- han puesto de manifiesto las debilidades de los combustibles fósiles y las dificultades de la energía nuclear. En cuanto a la lucha contra el cambio climático, se trata de un desafío. El cambio climático constituye una lucha a largo plazo para la comunidad internacional. Los objetivos fijados en el Protocolo de Kyoto no son más que una primera etapa. La Unión Europea estabilizó sus emisiones de gases de efecto invernadero en 2000, pero a partir de entonces, han ido en aumento tanto en la Unión como en el resto del mundo.

Por otra parte, la puesta en marcha del mercado interior de la energía otorga un nuevo lugar y un nuevo papel a la demanda. Aparecen nuevas tensiones frente a las que nuestras sociedades deberán encontrar compromisos viables: la bajada del precio de la electricidad contrarresta las políticas de control del crecimiento de la demanda y la lucha contra el cambio climático; la competencia introducida por el mercado interior modifica las condiciones de competencia de los diferentes sectores energéticos (carbón, energía nuclear, gas natural, petróleo, energías renovables).

Hoy en día, los Estados Miembros son interdependientes tanto por lo que respecta a la lucha contra el cambio climático como por el desarrollo del mercado interior de la energía. La política energética ha adquirido una dimensión comunitaria nueva sin que ello se traduzca en competencias comunitarias nuevas. En este contexto, debe analizarse la oportunidad de abordar la política energética europea de otra forma que no sea por medio del mercado interior, de la armonización, del medio ambiente o de la fiscalidad. La Unión Europea debe poder tener un mayor control sobre su destino energético. La crisis del precio del petróleo registrada desde 1999 le otorga carácter de urgencia.

Este debate debe abordarse teniendo en cuenta que el consumo energético actual se cubre en un 41% con petróleo, en un 22% con gas natural, en un 16% con combustibles sólidos (carbón, lignito, turba), en un 15% con energía nuclear y en un 6% con energías renovables. Si no se hace nada, el balance energético seguirá basándose, en el horizonte 2030, en los combustibles fósiles: un 38% de petróleo, un 29% de gas natural, un 19% de combustibles sólidos, sólo un 6% de energía nuclear y un 8% de energías renovables.



3. Comisión Europea, "Una estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura", marzo de 2006 (doc. 7070/06 (COM 2006) (105 final).

A continuación, el Libro Verde esboza las líneas generales de una estrategia energética a largo plazo:

- La Unión debe reequilibrar la política de la oferta mediante acciones claras a favor de una política de la demanda. En efecto, los márgenes de maniobra sobre un crecimiento de la oferta comunitaria son reducidos a la vista de las necesidades, mientras que por lo que respecta a la demanda el panorama parece más prometedor.
- Desde el punto de vista de la demanda, el Libro Verde hace un llamamiento por un verdadero cambio en los comportamientos de los consumidores, se centra en el interés del instrumento fiscal con vistas a orientar la demanda hacia consumos más controlados y más respetuosos con el medio ambiente. Se aboga por deducciones fiscales o parafiscales para penalizar el impacto medioambiental de las energías. Los sectores de los transportes y de la construcción deberán ser objeto de una política activa de ahorro de energía y de diversificación en pro de las energías no contaminantes.

Por lo que respecta a la oferta, debe darse prioridad a la lucha contra el calentamiento del planeta. El desarrollo de las energías nuevas y renovables (incluidos los biocarburantes) es la clave del cambio. Duplicar su contribución, del 6% al 12%, en el balance energético y pasar del 14% al 22% para la producción de electricidad es un objetivo que debe alcanzarse en el horizonte 2010. Únicamente las medidas financieras (ayudas del Estado, incentivos fiscales, apoyo financiero) podrán secundar un objetivo tan ambicioso. Entre las vías que deben explorarse, se podría plantear que las energías rentables (petróleo, gas, energía nuclear) financiaran el desarrollo de las energías renovables que no se han beneficiado, como lo han hecho las demás energías convencionales, de apoyos consecuentes.

A medio plazo, la contribución de la energía nuclear debe ser objeto, a su vez, de un análisis. Entre los elementos que seguramente conformarán el debate figurarán la decisión de la mayoría de Estados Miembros de liberarse del sector, la lucha contra el calentamiento del planeta, la seguridad del abastecimiento, así como el desarrollo sostenible. A pesar de las conclusiones de esta reflexión, debe perseguirse activamente la investigación sobre las tecnologías de gestión de residuos y sobre las aplicaciones prácticas en condiciones óptimas de seguridad.

En el caso de los hidrocarburos, caracterizados por importaciones crecientes, debe preverse un dispositivo reforzado de reservas estratégicas así como nuevas rutas de importación. Cualquier progreso tecnológico reforzará los efectos de este nuevo esbozo de estrategia energética.

### **Una estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura**

A raíz de las reacciones de los Estados Miembros ante el Libro Verde, el Consejo solicitó a la Comisión Europea que definiera mejor las prioridades de acciones a emprender y que facilitara elementos para una estrategia de las relaciones exteriores en el ámbito de la energía. Para dar respuesta a esta solicitud, la Comisión publicó en 2006 el documento "Una estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura" <sup>3</sup>.

El documento de la Comisión plantea, en materia de política exterior, un importante reto para la UE: diseñar una política exterior coherente y clara en materia energética, con un doble objetivo:

- a) Reforzar la seguridad colectiva de la UE en materia energética;
- b) Contrarrestar eficazmente eventuales estrategias desarrolladas por importantes proveedores exteriores de energía para influir en las bases del mercado.

Estos objetivos de política exterior no pueden alcanzarse sin una condición previa, a saber, una política interna coherente en materia de energía.

### **Construir el mercado interior de la energía**

Para la UE, la puesta en marcha del mercado interior de la energía, decidido por el Consejo Europeo de Barcelona en marzo de 2002, debe permitir un mercado interno más abierto y una mayor solidaridad entre los Estados Miembros, en particular en los sectores del petróleo, del gas y de la electricidad. Sin embargo, observa la Comisión, la apertura del mercado interior de la energía no se ha completado, mientras que la dependencia energética aumenta y los medios de actuación siguen siendo inadecuados.

1. La integración de los mercados no se ha completado ni en el caso del petróleo ni en el caso del gas, por una parte porque el sector de la energía sigue siendo, en gran medida, un mercado nacional cautivo y, por otra, porque las grandes compañías energéticas tienen tendencia a mantener el control de toda la cadena energética, cuando la competencia exige, por el contrario, la "separación de actividades energéticas" (*ownership unbundling*). Por consiguiente, es necesario establecer un marco comunitario claro con el fin de asegurar la seguridad externa del abastecimiento energético de manera compatible con el funcionamiento del mercado interior;

2. Una dependencia exterior excesiva resulta peligrosa. Si no se hace nada, afirma la Comisión, en el horizonte 2030 la proporción de petróleo importado podría alcanzar el 90% y la del gas cerca de un 70%. Esta extrema dependencia implica un triple riesgo debido a la inestabilidad de los países exportadores, a la excesiva concentración en un número reducido de países exportadores y a la vulnerabilidad de determinados sectores demasiado dependientes del petróleo (el transporte depende de éste en un 98%).

### **Medios de acción inadecuados**

En este sentido, se ponen de manifiesto varios fallos:

a) En caso de crisis, la Comisión no dispone de ningún poder en materia de utilización de las reservas de seguridad. En efecto, las prácticas están fragmentadas: algunos estados disponen de una Agencia de reservas, pero en otros las reservas están en manos de las compañías petroleras. Ahora bien, estas prácticas no sólo provocan distorsiones de la competencia, sino también incertidumbre en términos de movilización efectiva de las reservas en caso de crisis.

4. Comisión Europea, "El mercado interior de la energía: Reforzar la seguridad del abastecimiento", Dirección General de Energía y Transportes, Memorando 2002, <http://www.europa.eu>

¿Qué ocurre con el marco de la Agencia Internacional de la Energía (AIE)? La Comisión afirma que no resulta satisfactorio. En primer lugar, el mecanismo de crisis de la AIE (disposición de reservas en caso de interrupción del abastecimiento) requiere la unanimidad de los 26 miembros. Y además, el mecanismo vincula la gestión de las reservas petroleras de la UE a la de numerosos socios exteriores (en particular los Estados Unidos) cuyas prioridades no coinciden necesariamente con las de la UE.

b) El suministro de gas plantea otro problema. En la actualidad no existe ningún marco comunitario que garantice la seguridad del abastecimiento de gas. El mercado del gas es un mercado que se ha dejado en manos de la industria europea del gas. Pero, recuerda la Comisión, no está asegurado que los proveedores de gas concedan la prioridad estratégica a la seguridad del abastecimiento<sup>4</sup>.

Todos estos elementos (mercado interior no completado, excesiva dependencia de las importaciones, medios de actuación inadecuados) justifican la elaboración de un código comunitario de la energía que tenga como objetivos: reforzar la solidaridad entre los Estados Miembros, gestionar la seguridad del abastecimiento y la seguridad de las infraestructuras y, en definitiva, fomentar la estabilidad de los mercados. En opinión de la Comisión, esto requiere armonizar los sistemas nacionales de reservas mediante la constitución de un organismo público de reservas, elaborar una estrategia común de utilización coordinada de las reservas, definir una política general para la seguridad del abastecimiento (en particular mediante contratos de importación a largo plazo, lo que requiere establecer un diálogo energético con los países exportadores) y, finalmente, dotarse de un sistema europeo de observación del abastecimiento de hidrocarburos.

## Las amenazas a la seguridad energética

Éstas son de diversa índole: falta de adecuación entre la oferta y la demanda, ausencia o insuficiencia de inversiones, atentados terroristas y falta de sostenibilidad ecológica.

## Las perspectivas energéticas

La referencia en esta materia es el *World Energy Outlook* de la Agencia Internacional de la Energía. El escenario de referencia (seguimiento de las tendencias actuales) en el *World Energy Outlook 2006* destaca varios elementos clave:

- a) La demanda petrolera mundial podría alcanzar los 99 millones de barriles al día (b/d) en 2015 y 116 millones en 2030, frente a los 85 millones de 2005. Sin embargo, es poco probable que la producción petrolera pueda superar un nivel de 100 a 110 mb/d. La tensión en los mercados energéticos será, si no inevitable, al menos muy probable;
- b) La parte esencial de la oferta necesaria de petróleo quedará probablemente asegurada por un número reducido de países, en particular los países del Golfo y, entre éstos, Arabia Saudí.

**Tabla 1. Importaciones netas de energía por región**

	2004	2015	2030
<b>OCDE</b>	<b>1.657</b>	<b>2.123</b>	<b>2.444</b>
Carbón	113	117	98
Petróleo	1.272	1.569	1.712
Gas	272	436	634
<b>Economías en transición</b>	<b>-492</b>	<b>-641</b>	<b>-745</b>
Carbón	-27	-39	-46
Petróleo	-345	-476	-541
Gas	-120	-126	-158
<b>Países en desarrollo</b>	<b>-1.228</b>	<b>-1.549</b>	<b>-1.776</b>
Carbón	-70	-71	-45
Petróleo	-1.007	-1.168	-1.1256
Gas	-152	-310	-476

Fuente: *World Energy Outlook* ©OECD/IEA, 2006, Tabla 2.2, página 74. \* Escenario de referencia.

**Tabla 2. Importaciones netas petroleras por región**

	Escenario alternativo			Escenario de referencia	
	2005	2015	2030	2015	2030
<b>OCDE</b>	<b>27,6</b>	<b>30,9</b>	<b>30,5</b>	<b>32,7</b>	<b>35,7</b>
América del Norte	11,1	12,1	11,9	13,0	15,0
Europa	8,8	11,0	10,8	11,5	12,2
Pacífico	7,7	7,9	7,8	8,2	8,5
<b>Asia en desarrollo</b>	<b>7,1</b>	<b>11,7</b>	<b>17,8</b>	<b>13,0</b>	<b>21,7</b>
China	3,0	5,6	9,6	6,3	11,8
India	1,8	2,7	4,1	3,8	5,2
Resto de Asia en desarrollo	2,3	3,3	4,1	3,8	5,2
<b>Unión Europea</b>	<b>10,9</b>	<b>12,2</b>	<b>11,7</b>	<b>12,7</b>	<b>13,0</b>

Fuente: *World Energy Outlook* ©OECD/IEA, 2006, Tabla 7.5, página 181

Así, las dos tablas anteriores muestran una mayor dependencia de las importaciones de petróleo en el horizonte 2030, que alcanza para el conjunto de los países de la OCDE el 65%, pero que llega hasta el 92% en el caso de la UE, lo que equivale a unas importaciones netas de 35,7 mb/d en el caso de los países de la OCDE y de 13 millones en el caso de los países de la UE.

Ahora bien, un porcentaje elevado de estas importaciones estará cubierto por los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), en particular por los países del Golfo, ya que su cuota de mercado del petróleo debería pasar del 40% al 48% en 2030, con 56,3 mb/d (34 correspondientes a Arabia Saudí, que debería producir 15 mb/d en 2030 frente a los 9 mb/d de 2006). El resultado es, forzosamente, un mayor poder sobre el mercado para estos países.

Se trata de una constatación que ya se impone, y que se impondrá todavía más en el futuro, sobre todo "si la demanda de petróleo presenta una reducida elasticidad-precio"<sup>5</sup>, en el sentido de que un aumento de los precios sólo tiene un efecto limitado en la demanda. Lo que significa, a grandes rasgos, que asegurar las grandes exportaciones, como por ejemplo las de Arabia Saudí, es un elemento esencial de la estrategia de seguridad energética mundial.

- Entrevista a Claude Mandil, Director Ejecutivo de la AIE, *Pétrole et gas arabes*, 16 de noviembre de 2006, P. 8.

## Necesidad de inversiones colosales

Los costes de la financiación necesarios para poner en el mercado cantidades suplementarias de petróleo son faraónicos. La AIE calcula que las inversiones necesarias en las infraestructuras de oferta energética ascienden a 20.192 miles de millones de \$ (\$ 2005) a lo largo de los próximos 25 años. Estas cifras no sólo provocan estupefacción sino que su desglose suscita perplejidad. En efecto, los países en desarrollo deberían asumir el mayor esfuerzo, con un 52% del total, a saber 10.515 miles de millones, frente al 35% en el caso de los países de la OCDE (a saber 7.289 miles de millones) y únicamente 1.850 miles de millones en el caso de las economías de transición, de los cuales 1.195 miles de millones corresponden a Rusia.

**Tabla 3. Inversiones en la oferta de energía 2005-2030\***  
(en miles de millones de dólares 2005)

	Carbón	Petróleo	Gas	Electricidad	Total
<b>OCDE</b>	<b>156</b>	<b>1.149</b>	<b>1.744</b>	<b>4.240</b>	<b>7.289</b>
América del Norte	80	856	1.189	1.979	4.104
Europa	34	246	417	1.680	2.376
Pacífico	42	47	139	582	809
<b>Economías de transición</b>	<b>33</b>	<b>639</b>	<b>589</b>	<b>590</b>	<b>1.850</b>
Rusia	15	478	440	263	1.195
<b>Países en vías de desarrollo</b>	<b>330</b>	<b>2.223</b>	<b>1516</b>	<b>6.446</b>	<b>10.515</b>
Asia en desarrollo	298	662	457	4.847	6.264
<i>China</i>	238	351	124	3.007	3.720
<i>India</i>	38	48	55	967	1.108
<i>Indonesia</i>	13	49	86	187	335
Oriente Medio	1	698	381	396	1.476
África	20	485	413	484	1.402
América Latina	12	378	265	719	1.374
<i>Brasil</i>	1	138	48	252	439
Transporte interregional	45	256	76	-	376
<b>Total mundial</b>	<b>563</b>	<b>4.266</b>	<b>3.925</b>	<b>11.276</b>	<b>20.192</b>

Fuente: *World Energy Outlook* ©OECD/IEA, 2006, Tabla 2.3, página 77. \* Escenario de referencia

**Tabla 4. Dependencia de las importaciones petroleras \* (%)**

	1980	1990	2004	2010	2015	2030
<b>OCDE</b>	<b>59</b>	<b>53</b>	<b>56</b>	<b>60</b>	<b>62</b>	<b>65</b>
América del Norte	32	31	42	45	46	49
Estados Unidos	41	46	64	66	69	74
Europa	82	67	58	69	75	80
Pacífico	92	90	93	91	93	95
Japón	100	100	100	100	100	100
Corea	100	100	100	100	100	100
<b>Asia en desarrollo</b>	<b>-2</b>	<b>6</b>	<b>48</b>	<b>63</b>	<b>63</b>	<b>73</b>
China	-9	-16	46	63	63	77
India	69	44	69	77	77	87
<b>Unión Europea</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>79</b>	<b>89</b>	<b>89</b>	<b>92</b>

Fuente: *World Energy Outlook* ©OECD/IEA, 2006, Tabla 3.4, página 101. \* Escenario de referencia

El desglose de las inversiones pone de manifiesto el peso preponderante del sector eléctrico (\$11.276 miles de millones), a saber el 55,8% del total, frente al 21,1% (\$4.266 miles de millones) para el petróleo y el 19,4% (\$3.925 miles de millones) para el gas. El carbón (\$563.000 millones) y los biocarburantes (\$61.000 millones) se sitúan muy por detrás.

A la vista de la magnitud de las inversiones requeridas, la AIE piensa que el escenario de las tendencias de referencia es insostenible tanto por lo que respecta a la movilización de recursos financieros como a la amenaza que supone para el ecosistema.

### Amenazas ecológicas

Al comentar "Las perspectivas energéticas 2006" de la AIE, el *Financial Times* las califica como "An unsustainable Outlook"<sup>6</sup>. Claude Mandil, Presidente de la AIE, comparte esta inquietud. Por ello, la AIE aboga por políticas alternativas que actúen sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> y que incidan tanto en la demanda como en la oferta. Por lo que respecta a la demanda, se hace hincapié en la eficiencia energética, las nuevas tecnologías en el sector del automóvil y las políticas que fomentan la reducción del consumo de energías contaminantes. Por lo que respecta a la oferta, la AIE aboga por otro paquete energético (*energy mix*) con un fuerte relanzamiento de la energía nuclear, supuestamente menos contaminante (aunque no se dice nada respecto a los residuos nucleares).

Todas las propuestas están destinadas a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, pero incluso en el escenario alternativo que parece contar con el apoyo de la AIE (reducción del consumo energético), las emisiones de CO<sub>2</sub> siguen siendo muy elevadas en el horizonte 2030. Así, la AIE propone a los poderes públicos que inviertan en tecnologías de captación (denominadas secuestro) y de almacenamiento de CO<sub>2</sub>, solución muy prometedora, en opinión de los expertos, para luchar contra el "efecto invernadero".

### Renacionalización de los yacimientos, amenazas terroristas y crimen organizado

"Si un barco que no nos ha costado ni 1.000 dólares ha conseguido destruir un petrolero de este tamaño, imaginen la magnitud del peligro que amenaza la arteria comercial de Occidente..."<sup>7</sup>. Este extracto del comunicado de Al Qaeda después del atentado contra el superpetrolero francés Limburg frente a las costas de Yemen demuestra, con toda crudeza, la amenaza terrorista para el tráfico energético. Se entiende, por tanto, el interés prestado a la seguridad energética no sólo por los gobiernos occidentales sino también por la OTAN<sup>8</sup> para "estabilizar" las zonas donde se concentran los intereses energéticos, "asegurar" los principales flujos energéticos y reforzar la cooperación militar y de seguridad con los países exportadores.

La amenaza terrorista es muy real pero no es la única. En algunos países africanos o latinoamericanos, una conducta criminal perturba el funcionamiento de las grandes compañías (desvío de oleoductos por las mafias locales, asesinatos, destrucción de infraestructuras). Mientras la

6. *Financial Times*, 20 de octubre de 2006.
7. BRICET des VALLONS, Georges-Henri, « La question de la sécurisation pétrolière » *Géostratégiques*, n° 9, octubre 2005, P. 21.
8. Informe VAN GENNIP, Jos, *Energy security*, Nato Parliamentary Assembly, 064 ESC 06 E / www.nato-pa.int.

9. Propuesta del Informe de Henri Revol y Jacques Valade, « *La sécurité d'approvisionnement en énergie de l'UE* » Senado francés, sesión ordinaria de 2000-2001 Rapport d'information n° 218 presentado el 7 de febrero de 2001.
10. "Una estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura" Com (2006) 105 final.

piratería sigue haciendo estragos en alta mar y en los estrechos, el sabotaje de oleoductos, como en Irak, es también un fenómeno habitual. El incendio de los pozos kuwaitíes por un ejército irakí derrotado en 1991 ilustra también las amenazas que pesan sobre el abastecimiento energético.

En la categoría de las amenazas, los países occidentales tienden también a incluir las políticas de renacionalización del petróleo o las renegociaciones de los contratos (como en Bolivia o Venezuela) o incluso el retorno del nacionalismo (*resource nationalism*) como en el caso de Rusia.

Las catástrofes marítimas o simplemente el encallamiento de un petrolero en un estrecho o en la bocana de un puerto combinarían la amenaza terrorista con el peligro ecológico. Asimismo los emplazamientos de las reservas estratégicas pueden ser objetivo de un acto malintencionado o incluso terrorista. A la vista de esta amplia gama de amenazas reales, ningún Estado importador está a salvo.

Ciertamente, los países pueden adoptar medidas de protección que van desde lo que Bricet des Vallons denomina la "*off-shorisation*" de la producción para reducir la vulnerabilidad de los emplazamientos terrestres, hasta la construcción de gasoductos resistentes a los atentados, como el *Tunnel Bomb Killer (TBK)* una especie de conducto compuesto por 8 capas de acero galvanizado), el *Container Security Initiative* o la *International Ship and Port Facility Security*, una vigilancia aérea o por satélite, la implantación de vías alternativas para el transporte de gas y de petróleo (como en el caso de los oleoductos Bakú-Ceyhan o Bakú-Supsa, para evitar el paso por el Estado ruso). Finalmente, medidas extremas y peligrosas (como se observa en Irak) son la toma de control militar de un país productor.

## La geopolítica europea de la energía

En el mapa del abastecimiento energético, Rusia, Argelia y los países del Golfo árabe-persa son socios indispensables con los que la UE debe entablar un diálogo franco y recíprocamente beneficioso. La UE representa el 15% del consumo mundial de energía, pero sólo puede tener cierto peso en los mercados de la energía mediante la diplomacia. Así, la UE puede apoyar que sus empresas petroleras se impliquen más en los países productores de petróleo, en particular en los países del Golfo, puede fomentar las inversiones en esos países y hacer que se beneficien de sus contribuciones tecnológicas.

Por lo que respecta al gas, a la UE le interesa mucho proponer a Argelia y sobre todo a Rusia una verdadera asociación a largo plazo que incluya cláusulas contractuales en las que se remunere la seguridad del abastecimiento<sup>9</sup>. Esta asociación, afirma un documento oficial de la Comisión, garantizaría la seguridad y la previsibilidad para ambas partes, y allanaría el camino de las necesarias inversiones a largo plazo para crear nuevas capacidades. Además facilitaría "un acceso justo y recíproco a los mercados y a la infraestructura, incluido el acceso de terceros a los oleoductos y gasoductos"<sup>10</sup>.

La UE puede contribuir a mejorar el índice de éxito de las exploraciones (mediante una mejor visualización del subsuelo) gracias a los progresos de la geofísica y de la informática, anticipando mejor el tipo de descubrimientos que llevan a predecir la calidad de las reservas, los volúmenes existentes, la naturaleza de los hidrocarburos, etc., y mediante una mejor recuperación secundaria y terciaria del petróleo existente por medio de la inyección de agua o de vapor en los pozos y del acceso al petróleo y al gas de difícil explotación<sup>11</sup>.

### La UE y Rusia: El reto del gas

Rusia no es un gran productor de petróleo. Se estima que dispone de aproximadamente un 6% de las reservas mundiales pero la exploración avanza a buen ritmo y espera exportar 11 millones b/d en 2030. Sin embargo, Rusia es sobre todo un país rico en recursos gasísticos: se calcula que sus reservas ascienden a 47,8 billones de m<sup>3</sup><sup>12</sup> y su producción actual asciende a 616.500 millones de m<sup>3</sup>. A pesar de la abundancia de sus recursos energéticos, el PIB de Rusia es inferior al PIB de Bélgica y de Holanda. Los sectores del petróleo y del gas representan aproximadamente la cuarta parte del PIB pero sólo emplean al 1% de la población.

Actualmente, la UE importa la mitad de los productos energéticos que consume (un 73% de petróleo y un 44% de gas). En el horizonte 2030, estos porcentajes serán, respectivamente del 92% y del 81%. Las importaciones de gas, en particular, pasarán de 180.000 millones de metros cúbicos en 2005 a 650.000 millones en 2030. Desde esta perspectiva, Rusia, que ya es un país exportador de petróleo, se convertirá en un actor inevitable en el sector del gas. Ya en la actualidad, aproximadamente un 20% del petróleo y más de un 35% del gas consumido por la UE proceden de Rusia. Los porcentajes representan la media comunitaria pero tras ellos existen situaciones contrastadas. Así, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Letonia y Lituania dependen en un 100% del gas ruso, Rumania sólo depende en un 29%, Francia en un 26% e Italia en un 29%<sup>13</sup>.

Esta proporción preponderante del gas ruso en las importaciones de la UE aumentará en los próximos años. Y esto suscita una profunda inquietud en los países de la UE. Lo que se explica por diversas razones:

- Rusia y la UE no comparten la misma visión en relación con la gestión de los recursos energéticos. Para Rusia, la energía es un vector de poder y la base misma de la soberanía. Debe estar en primer lugar al servicio de los intereses económicos y estratégicos del Estado ruso. Por el contrario, la UE desearía que se eliminaran las barreras políticas susceptibles de limitar el acceso a los recursos petroleros y gasísticos. Por consiguiente, nos encontramos ante dos estrategias<sup>14</sup>: la de "puertas abiertas" (*Open Door*) y la de abanderado (*Flags*) en la que la energía se pone al servicio de las ambiciones estratégicas<sup>15</sup>. Una cuestión clave se deriva de estas visiones contrastadas: ¿Quién debe controlar la cadena industrial (extracción, transporte, refinado, distribución de petróleo y gas)?

11. Institut français du pétrole, « Face à une demande en croissance, les réserves du pétrole peuvent-elles suivre ? » *PGA*, 1 de octubre de 2006, P. 42-44.
12. *L'Echo*, 9 de noviembre de 2006.
13. *El País*, 24 de noviembre de 2006.
14. BOCHKAREV, Danila, « La diplomatie des pipelines » *LOUVAIN*, octubre-noviembre 2006, 165, P. 26
15. LIZIN, Anne-Marie, *Gazprom, stratégie de la Russie*, Bruselas: ed. Luc Pire, 2006.



16. BOCHKAREV, Danila, art. cit. pg. 29 (s); VAN GENNIP, Jos (ponente) *Energy security*, Nato Parliamentary Assembly, 4 de abril de 2006, P. 5.

17. CLEUNTINX, Christian, *The EU-Russia Energy Dialogue*, DG for Energy & Transport, European Commission, 2003.

- Rusia parece oscilar entre ambos modelos. Por una parte, necesita los capitales occidentales para modernizar sus infraestructuras petroleras y gasísticas, explotar nuevos yacimientos y participar en la construcción de nuevos oleoductos y gasoductos. Por tanto, debe apostar por la apertura ya que las inversiones requeridas son enormes. Gazprom, en particular, se ve obligada a recurrir a financiación exterior para modernizar sus 152.000 km de gasoductos que están obsoletos para financiar la construcción de *Blue Stream* que debe llevar el gas natural hacia Turquía, el *Yamal-Europe Pipeline* que atraviesa Bielarrús y Polonia y el *North European Gas Pipeline* que, a partir de 2010, debería alimentar a Alemania evitando el tránsito costoso (derechos de tránsito) por otros países. Se calcula que Gazprom debe invertir cada año 11.000 millones de dólares en el sector del gas para hacer frente a sus compromisos.

No obstante, por otra parte, Rusia quiere mantener el más amplio control sobre sus recursos energéticos. Los dirigentes rusos repiten, cada vez más, que Rusia no quiere convertirse en “una república bananera”, sino que es un actor soberano que pretende defender sus intereses nacionales vitales. Por tanto, se entienden las reticencias de Rusia a la hora de firmar precipitadamente acuerdos jurídicos considerados demasiado apremiantes en su opinión, como el “Protocolo sobre el tránsito de la Energía” vinculado a la “Carta de la Energía”, “que, en su forma actual, autoriza a las compañías extranjeras a acceder a la red rusa de gasoductos”<sup>16</sup>. Este “nacionalismo energético” se expresa asimismo en la preocupación de Rusia por diversificar sus mercados de exportación. Su apertura a China y a India, incluso a Japón y a Estados Unidos, pretende incrementar su margen de maniobra. Su “cooperación” con las repúblicas musulmanas constituye ya un eje central de su política regional.

Las repúblicas musulmanas se someten a ello a regañadientes, ya que no tienen otra opción: su gas transita por el territorio ruso y es Rusia quien fija unilateralmente el precio en la frontera. La reciente sustitución de Alexander Riazanov, director adjunto de Gazprom y responsable de los países exsoviéticos, por un antiguo responsable de la KGB, Valeri Gólubev, es un dato bastante revelador en relación con la nueva orientación de la política de Gazprom hacia esos países. Consciente de sus bazas energéticas y geográficas, Rusia ha optado claramente por la vía de un nacionalismo reforzado en el que la energía parece ser el eje central. Esta actitud nacionalista resulta problemática para la UE. La Unión teme que las infraestructuras de tránsito se agrupen en cárteles dejándola a merced de un chantaje político (como han puesto de manifiesto las crisis Rusia-Ucrania y Rusia-Georgia en 2006). Lo que se dirime en las negociaciones entre la UE y Rusia es cómo conciliar entonces los intereses de unos y otros y llegar a un acuerdo sobre reglas de juego aceptadas por todos.

No obstante, con independencia del resultado de las negociaciones, hay un hecho cierto: Rusia no dispone de los medios para llevar a cabo sus ambiciones. Gazprom carece de recursos suficientes para financiar todos sus proyectos. Los especialistas sitúan el nivel de las inversiones necesarias para el desarrollo energético de Rusia en aproximadamente 715.000 millones de dólares entre 2003 y 2020<sup>17</sup>. Gazprom ya no consigue, por sí sola, satisfacer la demanda europea con su propia producción y se ve

incluso obligada a adquirir reservas de gas en Asia central (en particular en Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán) para hacer frente a los compromisos adquiridos con sus importadores extranjeros.

### **Europa y los países del Golfo árabe-persa (países árabes + Irán)**

Afirmar que Oriente Medio va a desempeñar un papel todavía más importante en las importaciones petroleras de la UE es expresar una evidencia. Allí es donde se concentran las mayores reservas. En la actualidad, su parte en la producción mundial oscila en torno al 28%. En el horizonte 2030, debería subir hasta el 43%, con 50 millones de b/d, es decir un crecimiento del 74%. Por lo que respecta a la producción de gas, debería como mínimo triplicarse a lo largo de los próximos 25 años.

Arabia Saudí destaca del resto por sus inmensas reservas (262.000 millones de barriles) y su producción podría llegar a 15 ó 16 millones de b/d en 2030 frente a 9,2 millones de b/d (en julio de 2006). Rica en petróleo, Arabia Saudí es el *swing-producer* por excelencia (productor de equilibrio). Además, también dispone de reservas de gas. Se calcula que éstas ascienden a 6,7 billones de m<sup>3</sup> (estimación a la baja), ciertamente muy lejos de Irán (28 billones de m<sup>3</sup>) y de Rusia (48 trillones de m<sup>3</sup>), pero son sin embargo suficientes para que la producción pase de 80.000 millones (en 2006) a 155.000 millones en 2030. No obstante, Irán es quien concentra las grandes reservas de gas de Oriente Medio. Por tanto, en Oriente Medio, dos países van a dominar ampliamente el escenario energético: Arabia Saudí en el caso del petróleo e Irán por lo que respecta al gas. Esto no quiere decir que otros países del Golfo representen un volumen despreciable. Al contrario, un país como Kuwait dispone de reservas petroleras más importantes que las de Rusia (99.000 millones de barriles frente a 60.000-69.000 en el caso de Rusia). Lo mismo ocurre con los Emiratos Árabes que disponen de unas reservas de 97.000 millones de barriles, es decir, más que Estados Unidos y Canadá juntos, con 27.200 millones. Al mismo tiempo, la vocación gasística de Qatar se concreta cada vez más.

El Oriente Medio árabe es por tanto una esponja empapada de petróleo y de gas. Y si sumamos los países árabes del norte de África a los países de Oriente Medio resulta fácil adivinar que el mundo árabe tiene en sus manos una palanca económica y política de capital importancia. Pero, como en el caso de Rusia, las compañías nacionales tienen en sus manos el monopolio de los recursos energéticos. Así ocurre, por lo menos, en el caso de Kuwait y de Arabia Saudí. Sin embargo, el mercado de la energía no podrá mantenerse cerrado más tiempo: muchos países ya empiezan a abrirse a las participaciones exteriores, aunque sólo sea para la transferencia de tecnologías petroleras.

Esta apertura sigue siendo tímida, algo que la UE lamenta. Pero es necesario reconocer que los países del Golfo árabe, contrariamente a otros productores, disponen hoy en día de un colchón financiero suficiente (400.000 millones de \$) para invertir en nuevas capacidades sin tener que adquirir compromisos precipitados derivados de contratos con compañías internacionales que limitarían su margen de maniobra y, sin duda, sus beneficios.

18. GNESOTTO, Nicole y GREVI, Giovanni, *The New Global puzzle: What World for the EU in 2025?* París: European Union Institute for Security Studies, 2006, P. 59.
19. Al Qaeda ha amenazado en varias ocasiones con atacar las infraestructuras petroleras de los países exportadores, <http://www.iags.org/oiltransport.html>
20. VAN GENNIP, Jos, informe citado, P. 11.

La diversificación de los mercados de exportación de los países de Oriente Medio y, en menor medida, de los del norte de África refuerza todavía más su autonomía y los sitúa en posición de fuerza en relación con las compañías occidentales. Esta diversificación se reforzará en el futuro y las estimaciones para 2030 llevan a pensar que Asia será el principal mercado de exportación para los productos energéticos de Oriente Medio, por delante de la UE y de Estados Unidos.

Desde el punto de vista de la seguridad energética, los países de Oriente Medio son percibidos como fuente de preocupación. La guerra de Estados Unidos en Irak se está convirtiendo en una pesadilla, el país está devastado, fragmentado y exangüe. Los norteamericanos están en el atolladero y ninguna estrategia de salida de la crisis parece viable en la actualidad. Y las estrategias que están sobre la mesa, permanecer en Irak (*stay the course*) o marcharse (*cut and run*), no carecen de riesgo. El porvenir energético de Irak es, en estas condiciones, incierto. El caso de Irán suscita otra preocupación. Este país es rico en recursos energéticos y podría incluso convertirse en un importante país de tránsito, pero la cuestión nuclear envenena sus relaciones con Occidente. Por tanto, Irán se vuelve hacia Asia para romper su aislamiento y acceder a las inversiones que necesita. Es posible que la UE tenga que pagar el coste de la confrontación viéndose adelantada por India y China en el mercado iraní.

El resto de países del Golfo mantienen buenas relaciones con la UE y Estados Unidos en términos de seguridad energética y su estabilidad es bastante tranquilizadora. Pero no están a salvo ni de los desbordamientos de la crisis iraní ni de posibles impactos negativos derivados de una confrontación entre Irán y Occidente. Estos países tienen minorías chiíes importantes (los chiíes acaban de hacerse con el control del parlamento en Bahrein) concentradas en las zonas petroleras (costa este de Arabia Saudí). Y siempre existe el riesgo de que Irán las utilice en una estrategia deliberada de desestabilización del Golfo para reafirmar el papel de Irán como actor en la región. Como se puede ver claramente, en términos de seguridad energética, no es tanto el "nacionalismo de los recursos energéticos" (*resource nationalism*)<sup>18</sup> lo que planteará un problema a la UE, sino la desestabilización regional, el cierre del estrecho de Ormuz como consecuencia de un bloqueo o la destrucción de un petrolero<sup>19</sup> y la interrupción del abastecimiento. El riesgo es muy real. Basta con observar el vertiginoso aumento del coste del seguro de un petrolero, que ha pasado de 150.000 \$ a más de 450.000 \$ por viaje, sin contar el seguro de la propia carga que está sujeto a otra póliza de seguros<sup>20</sup>.

### ¿Qué alianza europea con los países productores?

Repitémoslo: el crecimiento económico sostenido en los países desarrollados y la emergencia espectacular de nuevos tigres asiáticos, en particular China e India, hacen temer una explosión de la demanda energética, en particular de gas y petróleo. Esta perspectiva resulta preocupante, no sólo debido al carácter agotable y no renovable de los recursos fósiles sino, sobre todo, debido a la insostenibilidad ambiental de un consumo desenfrenado. Así, los estados consumidores intentan reducir el índice de dependencia actuando sobre la demanda, en particular mejorando la efi-

ciencia energética. En efecto, el PIB de los países de la UE ha aumentado en un 155% a lo largo de los últimos 20 años, con un crecimiento energético del 25%. Lo mismo ocurre en Estados Unidos.

El efecto es loable pero los niveles de consumo energético, en particular de gas y petróleo, son tan elevados (los 300 millones de norteamericanos consumen un 25% de la producción petrolera mundial) que incluso un crecimiento anual de la demanda de energía limitado al 1% se traducirá por una demanda colosal y, por lo tanto, en una factura petrolera muy importante. Todo ello sin contar que no está garantizado en absoluto que dicha demanda pueda satisfacerse materialmente.

En efecto, ya se producen estrangulamientos en términos de producción (inestabilidad), de precios (volatilidad), de refinado (inversiones insuficientes, accidentes, catástrofes naturales) y de distribución (infraestructuras por modernizar o por construir). Recordemos que la AIE estima que serán necesarios 20 mil millones de \$ de aquí a 2030 para asegurar la demanda mundial, sobre todo la de los países en desarrollo o la de las economías emergentes.

Sin embargo, la seguridad energética no se limita a la movilización de los nuevos financieros. Engloba asimismo un diálogo permanente con los países productores. Esto afecta muy especialmente a la UE. En efecto, su dependencia de Rusia la hace vulnerable a los caprichos del régimen ruso que puede interrumpir sus suministros cuando quiera o negarse a abrir su mercado del gas y sus infraestructuras de transporte a la competencia. La UE está obligada a intentar garantizar su abastecimiento de gas, evitando al mismo tiempo asumir los gastos de un chantaje cualquiera. La tarea no resulta fácil ya que las posibilidades de diversificación de las importaciones de gas de la UE siguen siendo limitadas. No obstante, la UE sigue siendo la principal salida para el gas ruso y este hecho inevitable debería llevar a Rusia a mostrarse más conciliadora en términos de apertura de su mercado a las inversiones exteriores y evitar practicar lo que el diario español *El País* (8 de noviembre de 2006) calificó como "indigno neoimperialismo".

Las importaciones petroleras son el otro talón de Aquiles de la UE. La parte del petróleo, actualmente del 40%, seguirá siendo preponderante en el sistema energético, en particular debido a su papel cada vez más importante en el sector de los transportes. Para garantizar su seguridad petrolera, la UE se ha comprometido a incrementar sus esfuerzos en materia de eficiencia energética, diversificación de recursos de abastecimiento, explotación de petróleos no convencionales (petróleo en mar profunda, combustibles pesados, esquistos bituminosos, etc.), utilización en la recuperación secundaria y terciaria (*enhanced recovery*), etc. Pero todos sus esfuerzos deben basarse en un diálogo, mutuamente provechoso, con los países productores, en particular con los países árabes que concentran la parte esencial de las reservas demostradas. Estos países viven una situación de inestabilidad de origen endógeno o exógeno y la UE no es un actor suficientemente coherente y proactivo para contribuir a la estabilización de dichos países. Pero puede contribuir a asegurar la producción (inversiones), las vías de acceso (control conjunto) y las infraestructuras de los transportes.

21. SAGAR, Abdelaziz, "Energy Shapes new security architecture", *Journal of Middle Eastern Geopolitics*, Globe Home, Roma, octubre de 2006, P. 63

Por ello, se impone una auténtica asociación con los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). La UE debe finalizar, sin demasiadas tergiversaciones, el Acuerdo de Libre Comercio con los países del CCG, que lleva discutiéndose desde 1989. Una vez concluido, el acuerdo ofrecerá a la UE un pase para acceder a los mercados energéticos de estos países. Esta asociación UE-CCG es más necesaria todavía en la medida en que estos países están llamados a desempeñar un papel central en el abastecimiento energético en los próximos 20 años. En este sentido, son cortejados en particular por China e India que deberán importar un 90% de sus necesidades de petróleo en el horizonte 2030. Por tanto, es previsible que ambos países asiáticos intenten desplegar una diplomacia de diálogo y de cooperación energética con los países del Golfo, bien percibida además al proceder de países sin pasado colonial.

La UE tendrá por tanto que hacer frente en la región del Golfo a la competencia con los países asiáticos en todos los niveles: la implantación comercial china en esos países ya está registrando una evolución espectacular. No es casualidad que el Rey de Arabia Saudí haya reservado a China y a India sus principales visitas de 2006. Ahora bien, Europa no presta la atención suficiente al reino saudí por temor a enfrentarse a la opinión pública europea que sólo percibe a Arabia a través del prisma del wahabismo "conservador y retrógrado".

Con sus 260.000 millones de barriles de reservas demostradas, Arabia Saudí tiene en sus manos la llave de la seguridad energética mundial. Este país puede llevar su producción a 15 millones de barriles al día en el plazo de unos años, lo que no está al alcance de ningún otro país. Ya en 2006, 90 pozos estaban operativos en el Reino, es decir el doble que en 2004.

Europa no puede ignorar esta realidad. Pero en Arabia Saudí y en el Golfo, la UE tiene que contar con la presencia masiva de los norteamericanos. Éstos consideran la región como un coto privado de caza y los europeos no pretenden hacerles sombra, mientras que los países del Golfo desearían un compromiso europeo más firme para escapar al abrazo, considerado demasiado asfixiante y embarazoso, de Estados Unidos. En efecto, como recuerda un experto de la región, Abdelaziz Sager, "si bien los gobiernos de la región no ven otra alternativa posible al apoyo de Estados Unidos como 'garante' de la seguridad y de la estabilidad, están al mismo tiempo preocupados por la política norteamericana en la región y en otros lugares, lo que suscita la ira de las poblaciones de la región y sitúa a los gobiernos de los Estados del Golfo en contradicción con el sentimiento de sus poblaciones"<sup>21</sup>.

Frente a esta relación problemática entre Estados Unidos y los países del Golfo, la UE se encuentra en una posición incómoda. No puede ignorar a los países del Golfo y posponer la firma de un acuerdo de asociación que favorece sus intereses, pero tampoco quiere contrariar al aliado norteamericano aplicando una política demasiado proactiva.

## Conclusión

El petróleo y el gas constituyen y seguirán constituyendo, al menos en los próximos 25 años, recursos energéticos indispensables para el funcionamiento de las economías globalizadas. Sin embargo, en lo sucesivo, el

mercado de estas energías es un mercado integrado, por lo que la seguridad del petróleo y del gas es un “bien colectivo mundial”. Hoy en día, los países de la UE no dependen menos del petróleo venezolano, nigeriano o saudí que Estados Unidos, China o Japón, en el sentido de que, en un mercado integrado, “todos los consumidores dependen al 100% del mercado petrolero mundial alimentado por todos los productores”<sup>22</sup>.

Así, ningún país importador tiene proveedores propios, lo que significa que un problema interior en un productor exportador (A) hacia cualquier país (B) nunca se traduce por una interrupción del abastecimiento de este país (B), sino por un aumento de los precios para todos los importadores consumidores. Por ello, la utilización del petróleo como arma política, en particular por medio de un embargo como el decidido por los países petroleros árabes en 1973 contra Estados Unidos y Holanda no tuvo demasiado impacto en los países en cuestión pero se tradujo en un aumento del precio del barril. En un mercado petrolero integrado, el arma del petróleo sólo es eficaz si su utilización es prolongada y si los exportadores que participan en ello son numerosos.

Así, ya no cabe temer un embargo prolongado, puesto que el vendedor tiene tanto interés en vender como el comprador en comprar. Esto es válido asimismo para los exportadores de gas: así, Rusia puede cerrar el grifo del gas a Ucrania pero, como los gasoductos rusos atraviesan el territorio ucraniano, Ucrania también dispone de un arma de represalia. Se trata de un hecho evidente que recordaba el diario *El País* el 8 de noviembre de 2006: “El exceso de presión sobre sus aliados naturales puede acabar volviéndose en contra de Rusia”<sup>23</sup>.

Para terminar una última observación. Cuando los norteamericanos decidieron invadir Irak, escribí que esta guerra olía a petróleo. Esta frase no debe interpretarse en términos de acceso al petróleo de Oriente Medio, sino como forma para asegurar el abastecimiento: un diálogo político con Saddam Hussein habría garantizado dicho acceso sin problema. Pero, sobre todo, quería subrayar que Estados Unidos, mediante su control de Irak, pretendía, ante todo, abrir el mercado petrolero irakí a los derechos de explotación y de producción de las compañías extranjeras, lo que tendría como efecto -pensaban en Washington- romper el dominio de la OPEP en la fijación de los precios del petróleo a través del sistema de cuotas, limitar el dominio natural de los países del Golfo sobre el mercado petrolero internacional y, por tanto, facilitar un acceso, lo más competitivo posible, a las compañías norteamericanas y extranjeras al petróleo de Oriente Medio y del resto del mundo<sup>24</sup>.

La seguridad petrolera no es por tanto sólo el acceso al abastecimiento regular, sino también la apertura del sector a la competencia y la descartelización de los países productores. Ésa es la piedra angular de la doctrina liberal occidental en la materia. Cabe preguntarse si esa seguridad petrolera debe pasar por una santuarización de Arabia Saudí y de los países del Golfo. Sí, responden los norteamericanos. De hecho, la protección del “aliado saudí y de los estados moderados del Golfo” sigue siendo el núcleo de la planificación militar norteamericana en la región. Aquí, las preocupaciones de Estados Unidos y de Europa confluyen, lo que explica los reiterados llamamientos a preservar la seguridad en la región del Golfo.

22. NOEL, Pierre, « Les Etats-Unis et la sécurité pétrolière mondiale », *Ramsès 2005*, Paris, Dunod, P. 174.

23. *El País*, 8 de noviembre de 2006, P. 12

24. NOEL, Pierre, op. cit., P.48.

## V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

### La seguridad multidimensional

Los flujos migratorios: Una oportunidad para la cooperación en el Mediterráneo.

El fenómeno migratorio en el Mediterráneo: El caso español.  
Mehdi Lahlou

## EL FENÓMENO MIGRATORIO EN EL MEDITERRÁNEO: EL CASO ESPAÑOL

---

**Mehdi Lahlou**

*Profesor en el Institut National de Statistique  
et de l'Economie Appliquée (INSEA), Rabat*

“ **L**a fortaleza ha caído”, reconocía a principios de octubre de 2005 el comisario europeo Franco Frattini, que consideraba entonces que la Unión Europea ya no podía oponerse a la llegada de extranjeros mediante “alambradas”<sup>1</sup>. Esta observación se produjo tras los repetidos asaltos, entre finales del mes de agosto y principios del mes de octubre de 2005, llevados a cabo por centenares de inmigrantes subsaharianos para pasar a través de las alambradas levantadas por las autoridades españolas alrededor de sus enclaves en territorio marroquí, Ceuta y Melilla. Estos inmigrantes viven cada vez más tiempo en Marruecos, en la precariedad más absoluta y, sobre todo, ven cómo se desvanecen progresivamente sus esperanzas de pasar al otro lado del Mediterráneo, a pesar de que las luces de Eldorado europeo están al alcance de la vista, al reforzarse, en ambos lados de ese mar, los controles de todo tipo.

1. *Le Monde*, 8 de octubre de 2005.

Una declaración de esta naturaleza, hecha por el principal responsable europeo de la política migratoria, constituía entonces una forma de reconocimiento del fracaso de las políticas basadas en la seguridad seguidas por países como Italia, o sobre todo España, en particular desde 2001-2002, para proteger las fronteras meridionales de Europa, al margen y en el marco de la política de externalización de la gestión de los flujos migratorios, concebida e implantada por la Unión Europea desde mediados de los años noventa.

En realidad, este fracaso se puso más claramente de manifiesto con la explosión del número de inmigrantes en situación irregular llegados a España a lo largo del año 2006 y, sobre todo, con el desplazamiento de la mayor parte de estas llegadas hacia las Islas Canarias, en lugar de las costas andaluzas. Esto parece indicar que las medidas de protección basadas directamente en consideraciones de seguridad no sólo no han resultado operativas, sino que han conducido a situaciones algo más complejas, prácticamente a la inversa de lo que se esperaba de las mismas. Los inmigrantes (y las redes de tráfico a las que algunos de ellos recurren) consiguen constantemente colarse entre, o evitar, las mallas de los sistemas de protección.

Esta situación se confirmaba con la aparición, entre noviembre de 2005 y mayo de 2006, de lo que se puede denominar la ruta marítima “Dakar-Islas Canarias”.



2. Entre 1.167 y 7.000 inmigrantes habrían perdido la vida ahogados durante esa travesía, o habrían desaparecido, según datos recogidos por la APDHA (Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía) en su informe del año 2006.

Así, el bloqueo casi total del Estrecho de Gibraltar para el paso irregular de inmigrantes, junto con la combinación de diferentes controles terrestres y marítimos hispano-marroquíes –controles que se han hecho también más efectivos a nivel de las costas saharauis marroquíes frente a las islas de Fuerteventura y de Lanzarote– ha llevado casi mecánicamente a la “apertura” de la ruta marítima Dakar-Islas Canarias, más larga y aventurada<sup>2</sup>, pero más directa y menos cara. Aunque era previsible desde hace tiempo, esta apertura ha supuesto una auténtica sorpresa por la rapidez con la que se ha empezado a utilizar y por el número de inmigrantes que la han aprovechado, en particular durante el verano de 2006.

De hecho, la destacable reducción de los flujos de inmigrantes a través del Estrecho de Gibraltar hacia Europa se explica, en gran medida, y se ha visto ampliamente compensada, por el traslado de los pasillos migratorios hacia África occidental, de Mauritania a Guinea. En este sentido, la aparición, a partir de noviembre de 2005, de Mauritania, y posteriormente de Senegal a partir de la primavera de 2006, se ha traducido, muy en especial, por lo que parece ser una auténtica explosión del número de inmigrantes que han pasado de forma irregular a territorio español y la confirmación de las Islas Canarias como principal puerta de entrada a Europa desde su flanco sur.

Como se indica en las tablas siguientes, a lo largo de 2006 más de 31.000 inmigrantes subsaharianos llegaron a las costas de Canarias, y principalmente a la isla de Tenerife, la más poblada y la más turística del archipiélago, a bordo de *cayucos* que por lo general transportan entre 100 y más de 170 inmigrantes, cuando las *pateras* que llegan a las costas andaluzas transportan a una media de entre 20 y 40 inmigrantes. Este dato es prácticamente cuatro veces el número de llegadas registradas en el archipiélago canario durante 2002, año que en el que se consideró, entonces, que se había alcanzado un pico histórico desde la puesta en marcha del actual fenómeno migratorio.

**Tabla 1: Evolución de las detenciones de inmigrantes (de todas las nacionalidades) a su llegada a España (vías marítimas del sur) de 1993 a 2006**

Año	Vía de llegada			% de llegadas por las Islas Canarias/total
	Estrecho de Gibraltar	Islas Canarias	Total	
1993	4.952	*	4.952	-
1994	4.189	*	4.189	-
1995	5.287	*	5.287	-
1996	7.741	*	7.741	-
1997	7.348	*	7.348	-
1998	7.031	*	7.031	-
1999	7.178	875	8.053	10,86
2000	16.885	2.387	19.272	12,38
2001	14.405	4.112	18.517	22,2
2002	6.748	9.756	16.504	59,11
2003	9.794	9.382	19.176	48,92
2004	7.425	8.426	15.851	53,15
2005	7.066	4.715	11.781	40,02
2006	6.976	31.106	38.082	81,68

Fuente: Mehdi Lahlou, a partir de diarios españoles, incluido *El País* y el informe de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) para el año 2006.

**Tabla 2: Evolución de las llegadas de inmigrantes a las Islas Canarias entre 2005 y 2006**

	2005	2006
Tenerife	637	17.261
Gran Canaria	1.416	5.460
La Gomera	72	3.371
Fuerteventura	2.249	2.232
El Hierro	0	1.974
Lanzarote	329	822
La Palma	48	0
Total	4.751	31.106

Fuente: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) (Informe de 2006, enero 2007) y *El País*, 28 de agosto de 2006.

Estas tablas confirman, para el año 2006, el nuevo proceso de migración iniciado desde África a partir del otoño de 2005 y que ha supuesto el desplazamiento de las rutas migratorias a más de 2.500 km de las costas andaluzas españolas, obligando especialmente a España a ampliar su zona de vigilancia y de intervención de seguridad hacia espacios que nunca han dependido de su esfera de influencia política, económica o cultural, con todas las dificultades diplomáticas que ello comporta.

Así, hasta finales del año 2005 las rutas migratorias seguían el eje tradicional Sur-Norte, pasando por el Sáhara (vía Gao y después Kidal en Malí o Agadez en Nigeria), Argelia, posteriormente Marruecos y terminando en España por el Estrecho de Gibraltar (una variante de ese mismo eje Sur-Norte se bifurca una vez llegados a Marruecos -o, desde 2003 más o menos, en el suroeste de Argelia- hacia el Atlántico, frente a las Islas Canarias). Más recientemente, estas rutas han cambiado orientándose Sur-Oeste o Este-Oeste, arrastrando a las poblaciones inmigrantes de la mayoría de los países del Sahel que se dirigen directamente hacia las Islas Canarias, convertidas en trampolín hacia la España continental y Europa. Hay una única diferencia importante. Mientras que antes había que atravesar, en una zona muy vigilada (y fácilmente controlable) 15 km de mar entre Tánger y Tarifa, por ejemplo, en la actualidad se trata de más de 1.200 km entre las costas senegalesas y las Canarias, en un océano que requiere flotas enteras para poder ejercer una mínima vigilancia.

Esto puede explicarse por varias razones directas, entre las que cabe citar más en particular:

- Los efectos psicológicos en los potenciales inmigrantes de los dramas del otoño de 2005. En efecto, los sangrantes acontecimientos de los meses de septiembre y octubre de 2005 en los límites de las ciudades de Ceuta y Melilla, al norte de Marruecos –acontecimientos que llevaron a la muerte a al menos 11 inmigrantes<sup>3</sup> –han generado mucho miedo, y no sólo entre las comunidades inmigrantes que viven en ese país. En particular, han puesto de manifiesto que ya no se puede descartar el riesgo de morir por los disparos de las fuerzas de seguridad marroquíes y españolas en la aventura migratoria, lo que provoca cierto temor tanto entre los inmigrantes presentes en Marruecos entre finales del año 2005 y principios de 2006, como entre sus familias.

3. 5 inmigrantes murieron por disparos casi en condiciones similares el 3 de julio de 2006 en las cercanías de Melilla.

4. *Agence de presse AP*, Argel, 5 de febrero de 2005.
5. Estas maniobras ya se desarrollaron en 2003, 2004 y 2005. En 2006, se llevaron a cabo del 10 de febrero al 24 de marzo, y posteriormente del 10 de mayo al 15 de junio.

- El refuerzo del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) por parte de las autoridades españolas encargadas de la seguridad/defensa. Uno de sus componentes terrestres esenciales es la elevación de los muros de "protección" en torno a las ciudades de Ceuta y Melilla.
- El refuerzo, por tierra y por mar, de los controles del lado marroquí con la movilización, a partir del mes de septiembre de 2006, de cerca de 9.000 policías y soldados encargados de asegurar las misiones que competen, en esta materia, a la *Direction des Migrations et de Surveillance des Frontières* (Dirección de Migraciones y Vigilancia de Fronteras), creada en noviembre de 2003 por las autoridades de Rabat, para intentar aplicar la Ley 02/03 (Ley sobre las migraciones) adoptada por el Parlamento marroquí en mayo de 2003 y que entró en vigor en noviembre del mismo año.
- El claro refuerzo de los controles de las fronteras de Argelia con Malí y Nigeria que se produjo entre los meses de octubre y noviembre de 2005. Éste incluyó, por primera vez, expulsiones masivas de inmigrantes subsaharianos en situación irregular (alrededor de la ciudad de Maghnia, en particular)<sup>4</sup> efectuadas por las autoridades argelinas, así como el intento de las autoridades de Malí de controlar mejor la expedición de su pasaporte, un pasaporte que permitía pasar fácilmente a Argelia y que generaba, hasta 2004, un importante tráfico de este documento de viaje, muy cotizado por los inmigrantes procedentes de África subsahariana.
- La multiplicación de las maniobras militares americanas en el Sáhara en el marco de la iniciativa desarrollada por los Estados Unidos para luchar contra el terrorismo en África, denominada PSI (*Plan Sahara Initiative*). En el transcurso de los seis primeros meses del año 2006, se llevaron a cabo dos maniobras conjuntas americano-malíes en la región de Gao<sup>5</sup>, convirtiéndola en zona de alto riesgo para los "pasantes" de inmigrantes, en particular debido a la presencia de numerosas fuerzas militares bien equipadas y con una alta movilidad. Esta presencia extranjera nueva es cada vez más visible en Malí, donde los norteamericanos están construyendo (2006/2007) su tercera embajada más importante en África, después de la de Pretoria y El Cairo.

En la práctica, el flujo migratorio, que experimentó cierta tregua entre mediados de mayo y mediados de julio de 2006, cambió su punto de partida (pasando de ser Nuadibú, al norte de Mauritania, a Dakar) y se convirtió, esta vez, en un verdadero tropel humano hacia las Islas Canarias (y más en particular hacia la isla de Tenerife), que acogieron cerca de 12.000 nuevos inmigrantes subsaharianos en el espacio de menos de dos meses, entre el 15/16 de julio y mediados de septiembre de 2006.

Especialmente preocupados por el giro de los acontecimientos entre 2005 y 2006, tanto por lo que respecta a los nuevos países de procedencia como a los nuevos pasillos migratorios y, sobre todo, por la amplitud que esos flujos adquirieron en especial en el mes de agosto y durante las dos primeras semanas de septiembre de 2006, las autoridades españolas reaccionaron simultáneamente a tres niveles. Esta reacción se explica en parte por las presiones recibidas de sus socios de la UE (incluidos los franceses, los alemanes y los austriacos) para que explicaran su política de regularización de inmigrantes en situación irregular, regularización que algunos de ellos consideraban poco solidaria. A nivel de política interior, el gobierno español empezó a actuar con una mayor firmeza en el lenguaje y con

el anuncio de importantes cambios que se producirían rápidamente, en particular en materia de repatriaciones y de duración en las detenciones para la identificación de los inmigrantes sin papeles. A nivel de las relaciones con Europa, España actuó con una mayor insistencia en sus solicitudes de ayuda y solidaridad a los demás países de la UE. Y, a nivel de las relaciones con los países de procedencia, les solicitó que facilitaran el regreso de sus ciudadanos a sus países (en particular en el caso de Senegal y en menor grado de Malí) y exigió la aplicación de las cláusulas relativas a la readmisión recogidas en el acuerdo de Cotonou (en particular del artículo 13 de dicho acuerdo).

Efectivamente, España va a tener mucho que hacer en especial porque la mayoría de los Estados de la UE demostraron, entre julio y septiembre de 2006, cierta cacofonía, lo que indica una gran divergencia de intereses y, como mínimo, una auténtica confusión. Tras haber intentado hablar con una sola voz en Rabat en julio de 2006, la UE apoyó en particular las exigencias frente a los países africanos de procedencia y de tránsito de reforzar los controles de sus fronteras y de aceptar y facilitar procedimientos de identificación y de repatriación de sus ciudadanos llegados clandestinamente (o que permanecen como tales) a Europa, a cambio de promesas de aumentar el número de “inmigrantes regulares”, de diversificar e intensificar los intercambios de estudiantes e investigadores y de asignar fondos suplementarios para el desarrollo de los “pasillos” migratorios.

Frente a la crítica situación en materia migratoria experimentada por los españoles y, en menor grado, por los italianos y los malteses<sup>6</sup>, los Estados de la UE, en su conjunto, parecían dudar al menos por tres motivos:

1. La problemática migratoria supera de lejos el diagnóstico y los medios implantados para reabsorberla, en particular en Rabat. Implica, por consiguiente, medidas políticas y medios económicos que la Unión Europea y los Estados que la conforman no están en condiciones de aplicar ni rápidamente ni de manera significativa. El ejemplo más claro de ello ha sido la intervención de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE (Frontex), creada en octubre de 2004. Esta agencia, cuyo objetivo era la implantación de un sistema de patrulla naval y aérea a lo largo de las costas de las Islas Canarias, también de Senegal, Mauritania y Cabo Verde, y que debía “ampliarse a otros países africanos en unos meses”<sup>7</sup>, con el apoyo de ocho Estados Miembros, muestra claramente la diferencia existente en Europa entre el discurso y la realidad y, lo que es más fundamental, la distancia que puede traslucirse en tiempos de paz en la gestión de una cuestión importante (como la de la inmigración irregular) entre lo que es teóricamente posible y lo que es efectivamente realizable sobre el terreno. Así, mientras que el ministro español del Interior había anunciado el 11 de agosto de 2006 que la operación dirigida por Frontex había empezado ese mismo día, afirmando al mismo tiempo que “los medios aplicados (para ello) llegarán en los próximos días”, la agencia, que acababa de desbloquear 3,2 millones de euros para lanzar su plan, se negó a anunciar, por su parte, la fecha exacta de la puesta en marcha de la operación en la zona, cuando dicha operación “(estaba) lista para ser lanzada” según el comisario europeo encargado de la cuestión para quien “se trata de un momento histórico en la historia de las políticas europeas de inmigración”<sup>8</sup>. Y de hecho, sólo cuatro países<sup>9</sup> de la Unión -Francia, Italia,

6. Italia y Malta han recibido, respectivamente, más de 11.000 y 3.000 inmigrantes en situación irregular a lo largo de los ocho primeros meses de 2006.
7. Anuncio realizado el 23 de mayo de 2006 en Bruselas por el Comisario de Justicia, Libertad y Seguridad.
8. *Agence France-Presse*, 11 de septiembre de 2006.
9. Alemania, entre otros países, rechazó categóricamente apoyar un proyecto de este tipo alegando que España es un país grande, suficientemente rico desde el punto de vista económico, para poder financiar él solo las intervenciones a las que recurre para su propia protección. *Euronews*, 22 de septiembre de 2006.

10. *Le Monde*, 1 de septiembre de 2006.

Portugal y Finlandia- habían aceptado, a finales de 2006, contribuir a una operación prevista para la mayor parte de la costa occidental de África y de las Canarias, movilizando unos efectivos de... 65 personas. A principios de septiembre de 2006, sólo una corbeta portuguesa patrullaba frente a las costas de Cabo Verde, en el marco de Frontex<sup>10</sup>.

2. Los intereses económicos y demográficos de unos y de otros no son similares y, por tanto, no admiten el mismo trato para todos a la hora de resolver el problema de la inmigración irregular. En cualquier caso, este problema no tiene la misma intensidad para países como Suecia o Alemania y la isla de Malta, y no tiene el mismo impacto en esta isla que en los países bálticos, por ejemplo.

3. Existen tales limitaciones políticas nacionales y locales, incluidas las que son recurrentes en período electoral o en situaciones particulares en determinados mercados laborales en Europa, que los enfoques de los gobiernos frente a problemas fundamentalmente humanos y políticos, además de depender en gran medida del ámbito económico y de desarrollo, como los que generan las migraciones, son forzosamente diferentes. En ocasiones son incluso contradictorios, sobre todo cuando se trata de ir más lejos en materia de control de las fronteras. Desde este punto de vista, los imperativos de seguridad de los unos no son del mismo nivel, ni revisten la misma urgencia, que los de los otros.

## V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

### La seguridad multidimensional

Los flujos migratorios: Una oportunidad para la cooperación en el Mediterráneo.

La inmigración ilegal en el Mediterráneo.  
Martin Baldwin-Edwards

### Martin Baldwin-Edwards

*Codirector del Mediterranean Migration Observatory,  
University Institute of Urban Environment and Human Resources,  
Panteion University, Atenas*

**D**urante los años ochenta asistimos a la emergencia de los países del sur de Europa como nuevos países de inmigración y el fenómeno pilló desprevenidos a sus gobiernos (Baldwin-Edwards, 1999). En ausencia de una infraestructura para la inmigración y con una importante actividad de la economía sumergida, la inmigración ilegal y la participación de los inmigrantes en el empleo informal llegó a predominar en todo el sur de Europa (Reyneri, 2002). En 2005, el número estimado de inmigrantes en Italia era de 2,5 millones (4% del total de la población), en España de 4,8 millones (11,1%) y en Grecia (en 2004) era de 1,15 millones (10,3%) (IFRCRCS, 2006; Baldwin-Edwards, 2004b).

Podemos identificar cuatro formas comunes de migración ilegal –a saber, entrada no autorizada, entrada fraudulenta (es decir, con documentos falsos), permanencia una vez expirado el visado y violación de los términos y condiciones del visado (Papademetriou, 2005). En la mayor parte de países del sur de Europa, la mayoría de inmigrantes ilegales entraron de hecho legalmente, pero se quedaron más tiempo del que permitían sus visados o no respetaron las condiciones estipuladas en ellos (Baldwin-Edwards, 2002a: 33); en el caso de Grecia, la existencia de una frontera territorial con Albania significa que la entrada ilegal ha sido la principal forma de entrar en Grecia, después del colapso del régimen socialista albanés en 1991 (Baldwin-Edwards, 2004a).

En líneas generales, hay tres patrones de migración en la cuenca mediterránea. El primero consiste en los movimientos Sur-Norte desde el norte de África hacia los países del sur de Europa, principalmente España e Italia, y en menor medida Grecia y Francia. El segundo es Sureste-Norte, que implica inmigrantes de los países asiáticos como Pakistán y Bangladesh, o de países africanos como Nigeria y Senegal. Las migraciones pasan por otros muchos países durante su viaje, siendo normalmente los países del norte de África o Turquía los últimos países de tránsito. Debido a unos controles más estrictos en Europa, estos últimos se han convertido en países de destino final. La tercera ruta podría describirse aproximadamente como Como Noreste-Oeste; ésta afecta solamente a los antiguos países socialistas, como la migración albanesa a Grecia e Italia así como la de búlgaros y rumanos a Italia, España y Grecia. Estas últimas migraciones son ahora menos problemáticas, a pesar de lo elevado de las cifras correspondientes (más de un millón de emigrantes de los tres países

balcánicos legalizados), debido a la inminente entrada de Bulgaria y Rumanía en la Unión Europea y también porque las cifras de la emigración albanesa se ha ido estabilizando.

Las migraciones Sureste-Norte son movimientos graduales y complejos, por tierra y mar pero con una etapa final típicamente por mar. Estas migraciones ilegales son las que, si bien siendo relativamente pequeñas desde un punto de vista cuantitativo, más problemas han creado a los países receptores: consisten en llegadas clandestinas por mar, principalmente a España e Italia, y en menor medida, a Grecia, Chipre y Malta. Empezando por las entradas clandestinas a pequeña escala a comienzos de los noventa, la entrada clandestina de inmigrantes africanos en el sur de Europa por barco llegó a convertirse en una grave crisis humanitaria en 2005, y aparentemente empeoró aún más en 2006. Aunque el número total de llegadas ilegales (conocidas) por mar en la región no superó la cifra de 40.000 en 2005, la llegada de inmigrantes en condiciones penosas a pequeñas islas como Lampedusa y Fuerteventura presenta enormes problemas para la gestión local de unos números relativamente grandes. Además, las muertes en el mar son ahora muy comunes y se estima que están por encima del 10 por ciento de las llegadas conocidas.

La Tabla 1 muestra los datos oficiales confirmados más recientes relativos a la intercepción de inmigrantes ilegales en el sur de Europa.

**Tabla 1: Llegada confirmada de inmigrantes por mar en el sur de Europa, 2002-5**

	Islas Canarias	Estrecho de Gibraltar	Islas italianas	Malta	Grecia	Total
<b>2002</b>	9.875	6.795	23.719	1.680	3.286	45.355
<b>2003</b>	9.382	9.794	14.331	568	2.636	36.711
<b>2004</b>	8.426	7.249	13.635	1.369	3.112	33.791
<b>2005</b>	4.715	7.066	22.824	1.800	3.116	39.521

Fuentes: Ministerios nacionales

Las nacionalidades de los inmigrantes no están bien documentadas (y frecuentemente son ocultadas para evitar la deportación), pero el ICMPD (2004) estimó que, para 2003, aproximadamente un 25 por ciento eran subsaharianos, otro 25 por ciento de otros países, principalmente asiáticos, y aproximadamente un 50 por ciento del sur o del este del Mediterráneo. Los datos de 2004 para Italia muestran una proporción creciente de egipcios (60%) y un 28 por ciento aproximadamente de subsaharianos, mientras que en el caso de Malta, la principal nacionalidad en 2004 fue la somalí (40%), seguida por la egipcia (15%) y la eritrea (15%). Las intercepciones en las entradas por mar a lo largo de 2004 fueron principalmente de ciudadanos subsaharianos: los principales países de origen fueron Malí y Gambia, con unas cifras menos importantes para Guinea, Costa de Marfil, Ghana, Sudán, Liberia, Mauritania, Nigeria y Guinea Bissau (Comisión Europea, 2005). Algunos centenares de indios y bangladeshíes fueron también interceptados. Los datos españoles para 2005 muestran que, de los 368 cadáveres de personas desaparecidas, 267 eran de subsaharianos, 85 procedían del Magreb y 16 del Sáhara occidental (APDHA, 2006: 15).



En los dos centros de recepción temporal de Ceuta y Melilla a finales de 2005 estaban retenidas unas dos mil personas. Un 61 por ciento de ellas procedían de países subsaharianos, y entre ellas los grupos más numerosos eran de Malí (23%) y Camerún (7%), aunque también había grupos más pequeños de otros países de la región como Guinea Bissau, Guinea y Ghana. El 18 por ciento de las personas retenidas venían de la India, y un 17 por ciento de Argelia. Una pequeña submuestra de inmigrantes subsaharianos analizada desde el punto de vista del nivel educativo mostró que más de un 20 por ciento eran graduados universitarios y otro 46 por ciento poseía un nivel de educación razonable (Comisión Europea, 2005: Anexo 2, Tabla 5).

Un estudio llevado a cabo por la Cruz Roja en Mauritania en mayo-agosto de 2006 sobre 667 emigrantes ilegales retenidos llegó a la conclusión de que la gran mayoría (71%) eran de Senegal y de Malí (19%). Un 62 por ciento tenía menos de 35 años y un 74 por ciento afirmaba haber utilizado su propio dinero personal (y no el procedente de donaciones de familiares o de préstamos) para financiarse el viaje.

Igualmente, unos trabajos de investigación llevados a cabo en Marruecos y Ceuta el año 2005 (Collyer, 2006) sugieren que los emigrantes ilegales no son ni los más ricos ni los más pobres de sus países de origen. Los entrevistados en Marruecos (casi en su totalidad africanos subsaharianos) habían pagado por el viaje una cantidad equivalente a entre varios meses y varios años de salario medio, aunque muy pocos de ellos habían podido pagar por adelantado. En Ceuta, el grupo más numeroso en el momento de la realización de las entrevistas de campo era el bangladeshí. Éstos afirmaron haber pagado 6.000-8.000 euros por su viaje consistente en varias etapas: por avión hasta Dubai y luego Bamako (Malí), por tierra hasta Marruecos, y luego por mar hasta Ceuta. Sus motivaciones para la emigración incluían la autopercepción (relativa, por tanto) de su pobreza, pero entre las más importantes de ellas estaban el efecto de la inestabilidad política sobre el empleo y la seguridad financiera.

## **Respuestas políticas de la Europa del Sur relativas a los inmigrantes/trabajadores ilegales**

Los países del sur de Europa (España, Italia y Grecia) llevan ya más de dos décadas de inmigración ilegal procedente de -y más recientemente a través de- los países vecinos más pobres del Norte de África y los Balcanes. La gestión de las políticas para la inmigración organizada y en aplicación de las leyes sobre el empleo ha sido deficiente en todo el sur de Europa, hasta el punto de que la gran mayoría de inmigrantes legales han adquirido su estatus a través de los programas de legalización. Efectivamente, las políticas de inmigración de España, Italia y Grecia han excluido la migración legal pero han facilitado el estatus legal después de la entrada ilegal o de la residencia y el trabajo ilegal. Así, el papel económico de los inmigrantes en sus economías es una de las explicaciones fundamentales de la extensión de la inmigración ilegal en el sur de Europa (Reyneri, 2002).

Hay un número limitado de opciones políticas que el Estado puede tomar a la hora de dar respuesta a la presencia de inmigrantes ilegales en su territorio. Las opciones políticas son de tres tipos:

- Tolerancia a la presencia y al empleo ilegal de inmigrantes.
- Intentos para forzar a los inmigrantes ilegales a entrar en la legalidad, por ejemplo, mediante programas de legalización.
- Expulsión del territorio.

En la práctica, cada país utiliza una combinación de estos tres instrumentos, pero hasta muy recientemente con énfasis muy diferentes (Baldwin-Edwards, 2004c). Con las primeras olas de inmigración a gran escala en el sur de Europa, los tres países manifestaron una cierta inclinación hacia la tolerancia. A finales de la década de los ochenta, España e Italia añadieron la legalización a sus respuestas políticas, y desde 1991 Grecia empezó a echar mano de la expulsión como principal política. Después de su primera legalización en 1998, Grecia también incluyó más seriamente, a partir de 2001, la política de legalización, especialmente con posterioridad a una resolución legal de 2001 prohibiendo la expulsión sin un proceso legal previo. Más recientemente, España e Italia –especialmente después de las iniciativas de la UE en esta área– han empezado a desarrollar políticas de expulsión. Así, en 2006 hubo un alto grado de similitud entre los tres países en la gestión de la inmigración ilegal, con un fuerte énfasis en la legalización y las medidas para la expulsión y relativamente poca tolerancia. Sin embargo, España, Italia y Grecia han entrado en un proceso aparentemente interminable de legalización de los inmigrantes y/o de los trabajadores ilegales; típicamente, más de un 50 por ciento de los legalizados caen de nuevo en la ilegalidad (debido a un amplio abanico de razones) y, sin embargo, siguen llegando más inmigrantes ilegales.

Dentro de la Unión Europea, se ha ejercido una gran presión en el sur de Europa para controlar de forma más agresiva el fenómeno de la inmigración ilegal. Existe una plétora de acuerdos y directrices de la UE sobre la gestión de la inmigración ilegal, pero casi nada acerca de la gestión de la necesaria inmigración legal. Este déficit refleja sobre todo los intereses de los países del norte de Europa, con sus diferentes experiencias y sus diversas historias de políticas de inmigración. Así, existe actualmente una tensión entre los intereses económicos específicos del sur de Europa y las exigencias de la UE relativas al control de la inmigración ilegal.

### **Políticas recientes de coordinación de la gestión de los flujos de inmigración ilegal**

Recientemente, el debate se ha alejado de cuál es la situación de los inmigrantes y se ha centrado más en las migraciones marítimas –a pesar de la proporción relativamente pequeña de inmigración ilegal por esta ruta (un 10% en el caso de Italia y España y cerca de un 5% en el de Grecia). Y ello por dos razones principales: la importancia simbólica del control estatal sobre sus fronteras; y el impacto local de números relativamente grandes de inmigrantes ilegales. Así, un número desproporcionadamente alto de recursos se asigna a tratar las llegadas marítimas; FRONTEX, la nueva agencia de la UE, también está involucrada en ejercicios de coordinación en el Mediterráneo oriental y occidental, con la utilización de buques militares para patrullar las costas. La cooperación internacional o bilateral es un componente esencial en la gestión de la inmigración, tanto de la legal como de la ilegal. Hay, en efecto, muy poca cooperación relativa al reclu-

tamiento de inmigrantes legales: la mayoría de acuerdos de cooperación regional y bilateral se centran en detener los flujos migratorios o en devolver inmigrantes ilegales.

### Devolución de inmigrantes ilegales

La política de expulsión de los inmigrantes ilegales, que ha llegado a ser un instrumento mucho más importante desde el año 2000, no puede llevarse a cabo sin la cooperación con el país al que el inmigrante tiene que ser expulsado. En determinadas ocasiones, esto puede hacerse mediante un acuerdo informal entre gobiernos; pero los tratados de readmisión bilaterales (y, más recientemente, multilaterales) son cada vez más necesarios. Lo más habitual es que dichos acuerdos especifiquen el *modus operandi* de la readmisión, particularmente en lo relativo a los procedimientos y a las condiciones y nacionalidades de los inmigrantes cuya devolución ha de ser aceptada. La aceptación de la devolución de ciudadanos de terceros países, que no tienen la ciudadanía de ninguno de los dos países implicados, ha sido una cuestión muy problemática en todo el mundo.

En la Unión Europea, durante el período 2002-2004, la Comisión Europea ha calculado que aproximadamente se lleva a cabo una de cada tres decisiones de retorno: la Tabla 2 presenta los datos relativos a las decisiones de retorno y a la ejecución de las mismas en el caso de los países de la UE con cifras significativas.

	Tabla 2: Decisiones de retorno e implementaciones, 2002-4				
	Decisiones	Retornos ejecutados		Total retornos	Ratio entre decisiones/ retornos
		Voluntarios	Forzosos		
<b>Alemania</b>	429.000	33.381	77.137	110.518	26%
<b>Italia</b>	235.462	18.445	62.155	80.600	34%
<b>Reino Unido</b>	210.000	3.975	16.918	20.893	10%
<b>España</b>	192.322	2.394	81.822	84.216	44%
<b>Holanda</b>	186.000	8.694	53.774	62.468	34%
<b>Bélgica</b>	155.384	9.421	31.486	40.907	26%
<b>Francia</b>	155.062	2.562	33.759	36.321	23%
<b>Grecia</b>	88.920	0	41.030	41.030	46%
<b>Rep. Checa</b>	80.179	981	1.307	2.288	3%
<b>UE-25</b>	1.986.139	139.272	523.105	662.377	33%

Fuente: Comisión Europea, 2005, MEMO/05/288.

Como puede verse en la tabla, los países del sur de Europa son los que están ejecutando un número más alto de retornos después de Alemania y Holanda. Grecia, España e Italia también tienen el ratio más alto de implementaciones por número de decisiones, junto a una mayor dependencia de los retornos forzosos. Estas cifras reflejan indudablemente la naturaleza de la inmigración ilegal en España, Italia y Grecia, países en los que las infracciones fronterizas no requieren un proceso legal para el retorno, excepto en los casos en que se ha solicitado asilo político. También pueden reflejar, sin embargo, el rechazo frecuente por parte de las autoridades del sur de Europa a respetar el derecho a la petición de asilo.

No se han publicado los datos relativos a la nacionalidad de los inmigrantes retornados. Sí se han efectuado, sin embargo, unas estimaciones a partir de los datos del CIREFI [Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de cruce de Fronteras Exteriores y de Inmigración de la UE] que muestran que, en el año 2004, aproximadamente el 58 por ciento de los retornados desde España eran ciudadanos magrebíes, comparado con un 37 por ciento de retornados desde Francia y un 14 por ciento desde Italia.

### Acuerdos de readmisión en el área mediterránea

Los acuerdos de readmisión así como algunos de los acuerdos de cooperación han demostrado ser difíciles de negociar en la región, si bien Italia ha tenido más éxito que España en este tipo de negociaciones –principalmente a base de vincularlos con ayudas a la cooperación al desarrollo y otros beneficios. La tabla 3 muestra el estado actual de la cuestión en la región (Chipre y Malta no tienen acuerdos firmados o válidos en el área mediterránea y es por ello que no aparecen en la tabla).

Tabla 3: Acuerdos conocidos de readmisión y/o de cooperación política en la región mediterránea			
Readmisión con:	<i>España</i>	<i>Italia</i>	<i>Grecia</i>
<b>Albania</b>		1998 V	1995 V
<b>Argelia</b>	2004 V	2000 F	
<b>Bulgaria</b>	1997 P	1998 V	1998 V
<b>Croacia</b>		1998 V	1996 V
<b>Egipto</b>		2000 V	2000 V
<b>Gambia</b>	2006 F		
<b>Guinea Bissau</b>	2003 P		
<b>Guinea</b>	2006 F		
<b>Libia</b>		2000, 2003, 2006 F	
<b>Marruecos</b>	1992 P; 2000 F	1998 F	
<b>Mauritania</b>	2003 P		
<b>Nigeria</b>	2001 F	2000 F	
<b>Rumanía</b>	1997 V	1998 V	1995 V
<b>Túnez</b>		1998 V; 2003 F	1990 F
<b>Turquía</b>		2001 V	2002 V

V = en vigor

F = firmado

P = provisional

Los acuerdos españoles con Marruecos solamente han permitido unas cifras muy pequeñas de retornos de africanos subsaharianos desde el año 2004; generalmente hay problemas con el retorno de ciudadanos de terceros países a Marruecos. El acuerdo con Mauritania ha servido, desde comienzos de 2006, para el retorno de senegaleses y malíes, con algunas indicaciones informales relativas a que éstos son los únicos ciudadanos de terceros países que Mauritania está dispuesta a aceptar. España también tiene un acuerdo informal con Malí y durante el año 2006 ha estado retornando discretamente pequeñas cantidades de ciudadanos malíes.

Los acuerdos italianos llevan ya algún tiempo en vigor con un uso limitado. Dado que las llegadas masivas ilegales en los últimos años han sido principalmente a través de Libia, Italia ha negociado diversos acuerdos para el retorno forzoso de ciudadanos de cualquier nacionalidad a Libia. Estos acuerdos incluyen la financiación de un campo de internamiento en el norte de Libia y dos más en el sur. Italia también financia los vuelos de repatriación desde Libia al país de origen (incluida Eritrea).

Grecia ejecutó sin supervisión legal su política de acuerdos sobre retornos con Albania entre los años 1991 y 2001, hasta que dicha política fue declarada inconstitucional excepto en los casos de violaciones fronterizas. El reciente acuerdo con Turquía ha tenido también serios problemas de implementación, pues Turquía se ha negado a aceptar el retorno de ciudadanos de terceros países –de modo similar a las dificultades surgidas entre España y Marruecos en este sentido. Ha habido serios problemas de “envío” no autorizado de inmigrantes ilegales, tanto por parte de las autoridades de Turquía como por parte de las de Grecia en las orillas del río Evros (una frontera natural que delimita el norte de Grecia con Turquía), con la consecuencia de que algunos inmigrantes ilegales se han ahogado durante estas acciones ilegales.

### **Otras iniciativas bilaterales y multilaterales**

La cooperación bilateral ha existido durante más de una década en la región del Mediterráneo, particularmente en relación con los controles fronterizos (Lutterbeck, 2006). Uno de los primeros ejemplos fue entre Italia y Albania con políticas de cooperación y patrullas conjuntas por la costa albanesa, además de la provisión de equipo técnico e intercambio de información. Todo ello dentro del marco del acuerdo de readmisión firmado en 1988 entre Italia y Albania, cuyo objetivo era detener el tráfico de inmigrantes. Una colaboración similar se ha dado entre España y Marruecos, si bien con unas relaciones diplomáticas más difíciles. La cooperación ha comprendido patrullas conjuntas por las fronteras terrestres y marítimas, intercambio de oficiales de enlace en aeropuertos y puestos de control fronterizos y una considerable ayuda financiera a Marruecos para el desarrollo de sus sistemas de control de fronteras. Recientemente, Italia ha firmado varios acuerdos de cooperación con Libia, con suministro de equipo técnico, cursos de entrenamiento e intercambio de oficiales de enlace para mejorar la capacidad de control de la frontera libia. En 2006, Senegal aceptó la presencia de buques-patrulla italianos y españoles en sus aguas costeras, exclusivamente con propósitos de vigilancia.

En septiembre de 2006, la Comisión Europea decidió financiar medidas de emergencia para controles marítimos a través de tres proyectos que involucraban a España, dos con Malta y uno con Italia. Los proyectos españoles estaban dedicados a servicios de recepción y primeros auxilios en las Islas Canarias, y de vigilancia costera para la prevención de la inmigración ilegal desde Mauritania. Los proyectos en el caso de Malta iban dirigidos a centros de recepción y vigilancia; y, el proyecto para Italia estaba relacionado con servicios de recepción en la isla de Lampedusa. También en septiembre de 2006, la Comisión anunció la concesión de ayuda financiera a Libia para combatir la inmigración ilegal. Se confiaba en que el suministro

financiero (3 millones de euros) aseguraría la cooperación de Libia en un ejercicio coordinado por FRONTEX, la nueva agencia de la UE, en el que tenían que participar buques militares de Italia, Malta, Grecia, Francia y Alemania en el Mediterráneo oriental. La posición de Libia era, y sigue siendo, que el principal foco tenía que centrarse en la prevención de la inmigración ilegal en Libia, más que en las operaciones de patrullaje en el Mar Mediterráneo. El ejercicio, cuyo nombre era Nautilus, concluyó sin la participación ni la cooperación de Libia.

## Cuestiones humanitarias, derechos humanos y ley internacional

Hasta ahora Europa se ha resistido a desarrollar las mismas prácticas que los Estados Unidos y Australia consistentes en la intercepción en el mar y ha preferido un enfoque humanitario de “rescate”. Legalmente, hay dos cuestiones separadas implicadas en el proceso de rescate –un punto importante frecuentemente descuidado tanto por los estados como por los grupos de presión. El rescate de personas (incluidos inmigrantes) desde barcos es una cuestión humanitaria, gobernada por la Convención de Naciones Unidas sobre la Ley en el Mar (Art. 98 (1)), y forma ya parte de la ley consuetudinaria internacional. El subsiguiente desembarque de las personas rescatadas no está claramente definido por la ley actual, aunque esta situación puede cambiar cuando las recientes enmiendas a la Convención Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar entren en vigor (van Selm & Cooper, 2006: 7). Una vez producido el desembarque, se aplica la Convención de Ginebra y prevalece el principio de *non-refoulement*: así, todos los inmigrantes clandestinos tienen derecho a solicitar asilo político. Generalmente, los inmigrantes proceden de África y desembarcan en territorio europeo necesitando alojamiento temporal, comida y, en algunos casos, tratamiento médico: los costes de administración de estos procedimientos son elevados. Y esto es así a pesar del hecho de que una proporción muy baja de inmigrantes puede reclamar acogerse al procedimiento de asilo (Feller, 2006).

El enfoque alternativo –la intercepción en el mar– podría parecer atractivo en algunos sentidos. Desde 1999, Australia ha utilizado su marina de guerra y sus servicios aduaneros para interceptar barcos cargados de inmigrantes en sus aguas territoriales y en otras zonas. La política de Estados Unidos se remonta a 1992 y, básicamente sirve para impedir la entrada de barcos en aguas territoriales norteamericanas. En el caso de Australia, los barcos son abordados por la fuerza y, o bien retornados a aguas indonesias, o bien sus ocupantes son embarcados en un navío de la marina y enviados a un lugar fuera del territorio o a Papúa Nueva Guinea. En el caso de los EEUU, los navíos son o bien retornados al país de origen (a menudo Haití) o sus pasajeros son llevados a la bahía de Guantánamo. En ambos casos, la conformidad con la Convención de Ginebra es ampliamente sorteada y las políticas aplicadas son probablemente ilegales.

Si los países de la UE siguieran el enfoque de EEUU/Australia, es probable que los costes políticos superaran ampliamente los beneficios y correrían también el riesgo de las recusaciones en los tribunales europeos. Los tri-

bunales de EEUU consideran que la ley humanitaria internacional no es de aplicación a menos que los inmigrantes desembarquen en territorio americano. Al parecer no ha habido costes políticos vinculados con esta política: en Europa, esto no sería posible. Hay también varios temas de tipo práctico: las embarcaciones que llegan al sur de Europa son muy pequeñas y no pueden ser interceptadas fácilmente sin que sus ocupantes corran un riesgo físico. Una vez más, esto contrasta con las experiencias norteamericanas de inmigración marítima ilegal.

Hasta ahora, las políticas adoptadas en España e Italia se han basado en los procedimientos de readmisión y expulsión. Incluso estas políticas tienen serios problemas legales –especialmente con Libia–, debido a la falta de desarrollo de la protección de los refugiados y de los derechos humanos en el norte de África. Ampliar más el papel de los estados norteafricanos en su función de zona-tapón para Europa sería exponer todavía más a la UE a acusaciones de incumplimiento de los derechos fundamentales de los inmigrantes. Dado que este debate en relación con los derechos humanos de los sospechosos de terrorismo ya ha empezado y con la “interpretación extraordinaria” por parte de los EEUU respecto a los países de Oriente Medio de los que se sabe que practican la tortura, dicha política constituiría un grave error político. No hay respaldo público para que Europa siga los patrones estadounidenses de política pública.

Así, pues, las políticas que actualmente se están desarrollando parecen ser las únicas racionales e implican las siguientes medidas complementarias:

- Legalización a intervalos periódicos para estabilizar la situación interna de los residentes no legales.
- Supervisión creciente del empleo ilegal y de la economía informal [medidas muy débiles en estos momentos].
- Medidas de detección y expulsión [el sur de Europa tiene los índices de expulsión más altos de la UE].
- Rescate humanitario en el mar, con adecuados campos de internamiento temporales para los inmigrantes detenidos.
- Patrullas costeras, con una extensa colaboración entre países [desarrollada por FRONTEX].
- Acuerdos de readmisión con países de África y Asia y procedimientos efectivos y obligaciones legales humanitarias respecto a los ciudadanos de terceros países [actualmente ausentes en el norte de África].
- Medidas en los países de partida para limitar los embarques [actividad reciente en esta área].
- Inversiones económicas y desarrollo en África, juntamente con el fomento de la estabilidad política.

Sin embargo, a pesar de dichas medidas, está claro que África ha hecho actualmente la transición para convertirse en un continente de emigración. A medio plazo, probablemente no haya nada que Europa pueda hacer para detener esto: la única respuesta es gestionar la inmigración y permitir unas cifras bastante elevadas de inmigración laboral legal semicualificada. Dado el descenso demográfico en la UE y las vacantes laborales sin cubrir en determinados sectores no cualificados, esta opción política podría ser la mejor para combatir las migraciones ilegales por mar.

## Referencias bibliográficas

APDHA (2006): *Derechos humanos en la Frontera Sur 2006. Informe sobre la inmigración clandestina durante el año 2005*. Sevilla: Asociación pro Derechos Humanos de Andalucía. Disponible en: [www.apdha.org](http://www.apdha.org)

BALDWIN-EDWARDS, M. (2004a): "Albanian emigration and the Greek labour market: Economic symbiosis and social ambiguity", *South East Europe Review*, 1/2004, P. 51-65. Disponible en: <http://www.ceeol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=945B03EE-719B-451B-A7C9-4A09B862E612>

BALDWIN-EDWARDS, M. (2004b): *Statistical Data on Immigrants in Greece*, Athens: Mediterranean Migration Observatory and Migration Policy Institute, Ministry of the Interior. Disponible en: <http://www.mmo.gr>

BALDWIN-EDWARDS, M. (2004c): "Mediterranean Migrations: Regionalisms versus Globalization", *Finisterra*, 39/77, P. 9-20. Disponible en: [http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2004-77/77\\_02.pdf](http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2004-77/77_02.pdf)

BALDWIN-EDWARDS, M. (2002a): "Semi-reluctant Hosts: Southern Europe's Ambivalent Response to Immigration", *Studi Emigrazione*, 39/145, P. 27-48

BALDWIN-EDWARDS, M. (1999): "Where Free Markets Reign: Aliens in the Twilight Zone", in M. BALDWIN-EDWARDS & J. ARANGO (eds.): *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, London: Frank Cass.

COLLYER, M. (2006): "States of insecurity: Consequences of Saharan transit migration", *COMPAS*, Working Paper 31, University of Oxford. Disponible en: <http://www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/WP0631-Collyer.pdf>

EUROPEAN COMMISSION (2005): *Visit to Ceuta and Melilla – Mission Report. Technical Mission to Morocco on Illegal Immigration*. Bruselas, 19 Octubre 2005, MEMO/05/380.

FELLER, E. (2006): "Mediterranean migration: a comprehensive response", *Forced Migration Review*, 26, p.54-56. Disponible en: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR26/FMR26contents.pdf>

ICMPD (2004): *Irregular transit migration in the Mediterranean – some facts, figures and insights*, Vienna: International Centre for Migration Policy Development. Working Material, MTM I/04.

IFRCRCS (2006): *World Disasters Report*, Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies



LUTTERBECK, D. (2006): "Policing Migration in the Mediterranean", *Mediterranean Politics*, 11/1, P. 59-82. Disponible en: [http://www.gcsp.ch/e/publications/Issues\\_Institutions/ME\\_Med/Academic\\_Papers/Lutterbeck-Med\\_Politics-March06.pdf](http://www.gcsp.ch/e/publications/Issues_Institutions/ME_Med/Academic_Papers/Lutterbeck-Med_Politics-March06.pdf)

PAPADEMETRIOU (2005): "The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight", *Migration Information Source*. Disponible en: [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)

REYNERI, E. (2002): "Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union", *International Migration Paper 41*, Geneva: ILO.

VAN SELM, J. and B. COPER (2006): *The New "Boat People": Ensuring Safety and Determining Status*, Washington DC: Migration Policy Institute.

## V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

### La seguridad multidimensional

Los flujos migratorios: Una oportunidad para la cooperación en el Mediterráneo.

FRONTEX. La agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión Europea.

Gil Arias Fernández

## Gil Arias Fernández

*Director Ejecutivo Adjunto, FRONTEX*

### El Papel de FRONTEX

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX) es un Organismo Comunitario establecido por el Reglamento del Consejo de la Unión Europea (EC) N°2007/2004 de 26 de octubre de 2004. La principal finalidad de FRONTEX es la coordinación operativa de los servicios de información a nivel de la UE para reforzar la seguridad en las fronteras exteriores. FRONTEX se centra en seis áreas principales:

1. Elaboración de análisis de riesgos.
2. Coordinación de la cooperación operativa entre los Estados Miembros en el campo de la gestión de las fronteras exteriores.
3. Asistencia a los Estados Miembros en la formación de guardias fronterizos nacionales, incluyendo el establecimiento de estándares de formación comunes.
4. Seguimiento del desarrollo de la investigación relevante para el control y la vigilancia de las fronteras exteriores.
5. Asistencia a los Estados Miembros en aquellas circunstancias que requieran un incremento de asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores.
6. Suministro a los Estados Miembros del respaldo necesario en la organización de operaciones de retorno conjuntas.

Finalmente, FRONTEX también proporciona a la Comisión Europea y a los Estados Miembros la asistencia y la experiencia técnica necesarias.

### Actividades llevadas a cabo en el Mediterráneo y en el Atlántico: POSEIDÓN, NAUTILUS y HERA

#### POSEIDÓN

El principal objetivo de la operación conjunta "Poseidón" era enfrentarse a los flujos de inmigración ilegal por mar, organizados por redes criminales que usan barcos de cualquier tipo en las fronteras marítimas de los Estados Miembros de la UE en el Mediterráneo Oriental y, más específica-

1. Las autoridades nacionales llevaron a cabo todas las actividades que podían tener consecuencias legalmente vinculantes (arrestos, detenciones, interrogatorios).

mente, en el mar Egeo. Esta operación conjunta se implementó durante diez días (entre el 25 de junio y el 5 de julio de 2006) en dos áreas geográficas: en fronteras terrestres y en fronteras marítimas. Los métodos básicos utilizados durante la operación fueron<sup>1</sup>:

- Vigilancia del tráfico marítimo (barcos, botes, yates, etc.)
- Comprobación de vehículos, barcos, botes, yates, personas, objetos, etc. sospechosos.
- Detección de los medios de transporte empleados para actividades ilegales.
- Detención de personas implicadas en actividades ilegales (cruce ilegal de fronteras, contrabando, tráfico, etc.).

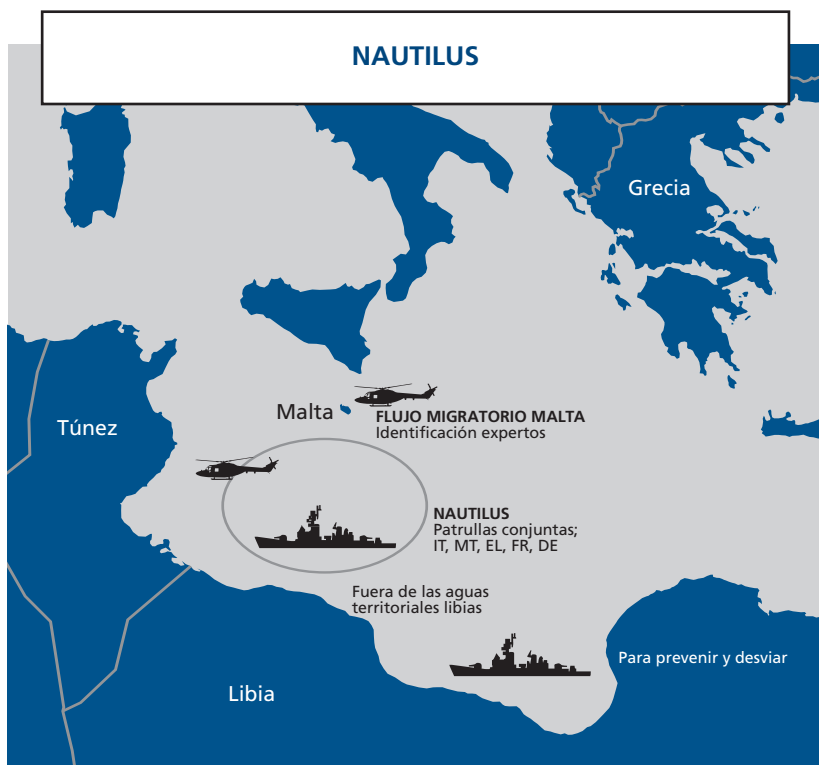
En lo que respecta al área geográfica de fronteras terrestres, Poseidón se centró en las fronteras greco-turcas. La operación conjunta fue implementada en el Puesto Fronterizo de Kipi, que es el paso fronterizo más importante entre Grecia y Turquía. Al mismo tiempo, la operación fue implementada en las fronteras verdes entre los dos países para detectar inmigrantes que cruzan ilegalmente las fronteras.

En cuanto al área geográfica de las fronteras marítimas, la operación conjunta fue implementada durante diez días en las áreas del mar Egeo oriental (para los flujos procedentes de las costas turcas); el mar Egeo central (para los flujos procedentes del Bósforo, las costas turcas y las costas de Egipto), así como en los puertos de Patras, Igoumenitsa, Brindisi, Ancona (para los controles adicionales del espacio Schengen y una segunda línea de controles policiales).

Dos Estados Miembros de la UE, Grecia e Italia, participaron activamente en esta operación. Además, FRONTEX (como organización oficial), Alemania, Francia, España, Reino Unido, Albania, Austria, Rumania, Ucrania e Italia, así como EUROPOL, participaron como observadores. Las autoridades competentes efectuaron controles de tripulaciones, cargas, pasajeros, y vehículos de barcos y ferries, en áreas protegidas de determinados puertos griegos e italianos (Patras, Igoumenitsa, Bari y Brindisi). Varios barcos-patrulla helénicos llevaron a cabo controles y patrullas en regiones marítimas preseleccionadas del mar Egeo oriental (islas de Mitilene, Quíos y Samos).

## NAUTILUS

De acuerdo con el artículo 8 del Reglamento de FRONTEX, Malta solicitó la ayuda de FRONTEX en una situación que requería un incremento de la asistencia operacional y técnica. Se prepararon dos operaciones en la región. En la primera, un grupo de expertos en la identificación de inmigrantes empezó a trabajar en Malta el día 1 de agosto de 2006; había expertos del Reino Unido, Dinamarca, Hungría, Alemania e Italia. Además, se llevó a cabo una operación naval conjunta para hacer frente al flujo migratorio en la región del Mediterráneo central que tenía como objetivo Malta e Italia. La operación, en la que participaron cinco Estados Miembros (Malta, Italia, Grecia, Francia y Alemania), tuvo lugar entre el 5 y el 15 de octubre de 2006.



Fuente: FRONTEX

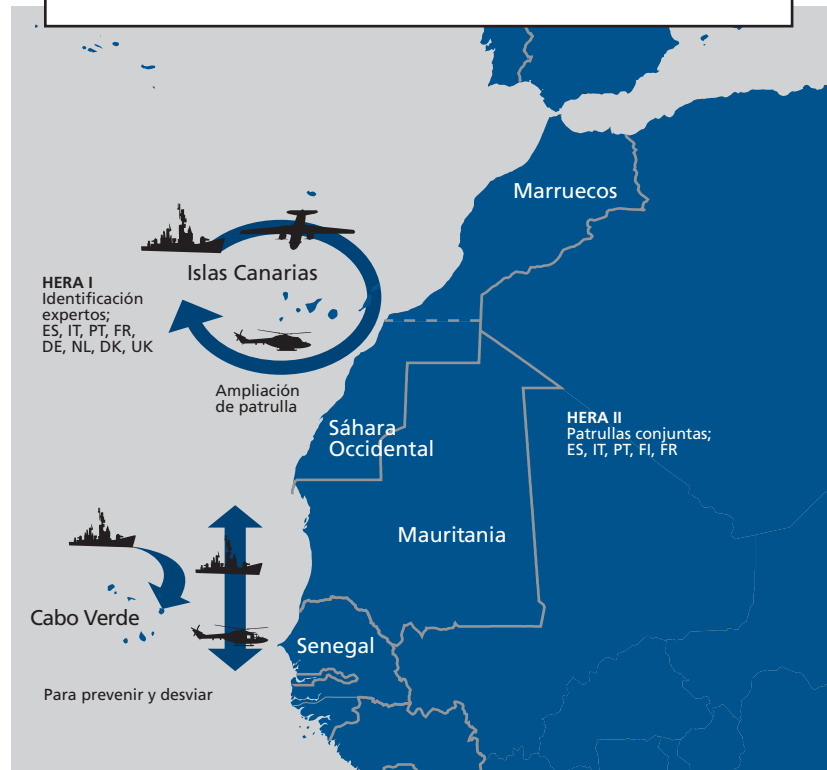
## HERA

Después de que las autoridades españolas solicitaran ayuda a FRONTEX para que prestara asistencia para hacer frente al flujo migratorio hacia las Islas Canarias, y en base a los resultados de su misión de investigación, la agencia europea lanzó una operación conjunta en la zona. La asistencia operativa para España consiste en dos módulos: asistencia de expertos y operaciones conjuntas en el mar.

El despliegue de expertos (HERA I) ya se había iniciado el 30 de junio de 2006, cuando un grupo de expertos de los Estados Miembros llegó a las Islas Canarias para ayudar a las autoridades españolas en la identificación de inmigrantes y en la determinación de sus países de origen. En estas actividades participaron Francia, Portugal, Italia, Alemania, Reino Unido, Holanda y Noruega.

El segundo módulo –la operación de vigilancia conjunta llamada HERA II, que había empezado el 11 de agosto– reunió equipos técnicos de vigilancia fronteriza de diversos Estados Miembros, con el objetivo de intensificar el control de la zona comprendida entre la costa occidental africana y las Islas Canarias, desviando de este modo las embarcaciones que utilizaban esta ruta migratoria y contribuyendo a la reducción de pérdidas de vidas humanas en el mar durante el peligroso y largo viaje. Aparte de barcos y helicópteros españoles, la operación contó con un barco portugués y un barco italiano; y, con un avión italiano y otro finlandés. La duración de la operación fue de nueve semanas, y más tarde se prolongó hasta el 15 de diciembre de 2006. Durante la prolongación se utilizó un avión finlandés.

## HERA I y HERA II



## Proyectos en curso relacionados con las fronteras marítimas meridionales y la región del Mediterráneo: MEDSEA y BORTEC

En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 15/16 de diciembre de 2005 se confió a FRONTEX una serie de tareas en la región del Mediterráneo. En respuesta a las conclusiones, se presentó un informe de Análisis de Riesgos en África, efectuado por FRONTEX para dar una perspectiva general de la situación en la región, que evaluaba las necesidades y proponía posibles soluciones. El Consejo Europeo también solicitó a FRONTEX que:

- Hiciera un estudio de viabilidad para reforzar la vigilancia y el control de las fronteras marítimas meridionales de la UE, concretamente en el Mar Mediterráneo y estudiara la posibilidad de crear una red de Patrullas Costeras Mediterráneas con la participación de Estados Miembros de la UE y países del Norte de África, lo antes posible en 2006 (MEDSEA).
- Explorase la viabilidad técnica de establecer un sistema de vigilancia que cubriese la totalidad de las fronteras marítimas meridionales de la UE y del mar Mediterráneo a finales de 2006. Dicho sistema usaría tecnología moderna con el objetivo de salvar vidas en el mar y de hacer frente a la inmigración ilegal (BORTEC).

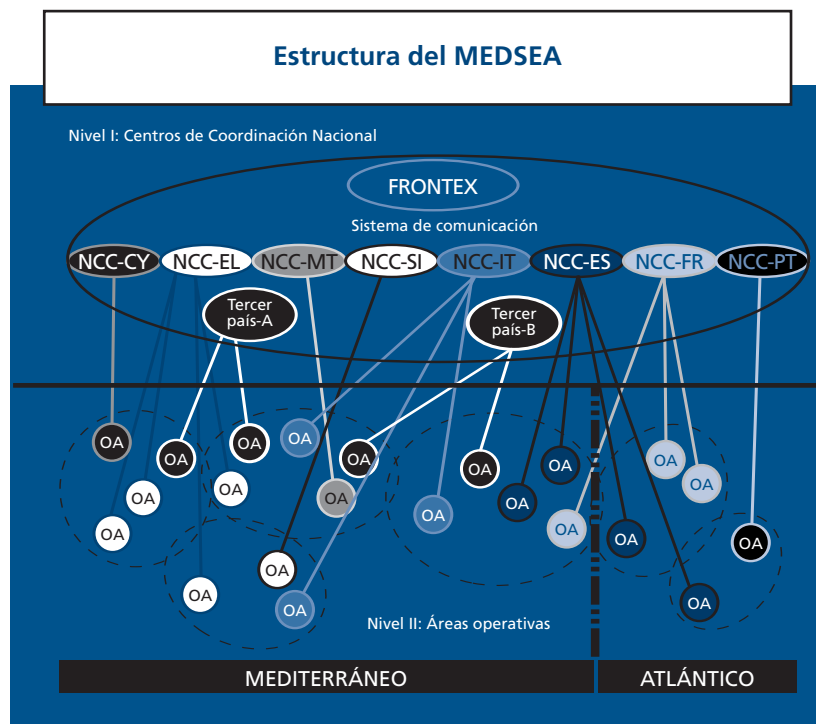
### MEDSEA

La finalidad del informe de viabilidad (MEDSEA) era estudiar el reforzamiento del control y la vigilancia de la frontera marítima meridional de la UE, y más concretamente en el mar Mediterráneo, y la posibilidad de crear una Red de Patrullas Costeras Mediterráneas que involucrase a los Estados Miembros de la UE y a países del Norte de África. Con la creación de esta red se mejoraría la gestión de los riesgos de seguridad en las zonas marítimas así como también la cooperación diaria. Dicha red serviría no solamente como una plataforma fiable para el intercambio regular de información, sino también como una plataforma para medidas de control fronterizas planeadas conjuntamente y para operaciones conjuntas coordinadas por FRONTEX.

La principal conclusión del estudio, tal como muestra el diagrama indicativo, es el establecimiento de una estructura de dos niveles consistente en:

- Nivel I: Los Centros de Coordinación Nacional en cada Estado Miembro mediterráneo estarán conectados a una red de FRONTEX para garantizar la cooperación y la coordinación de la actividad en las áreas y en las fronteras marítimas.
- Nivel II: Cada Centro de Coordinación Nacional estará conectado con unas Entidades Operativas (en cada Área Operativa) a nivel nacional. El concepto de trabajo operativo dependerá de la cooperación entre ellos, tanto a nivel nacional como entre Estados Miembros.

Los Centros de Coordinación Nacional son el elemento multiplicador capaz de asegurar la plena comunicación entre ambos niveles.



## BOATEC

Además, FRONTEX está actualmente trabajando en otro estudio cuya finalidad es explorar la viabilidad técnica del establecimiento de un sistema de vigilancia que cubra la totalidad de la frontera marítima meridional de la UE y del mar Mediterráneo (BOATEC). Dicho sistema utilizaría tecnología moderna con el objetivo de salvar vidas en el mar y hacer frente a la inmigración ilegal. Los objetivos principales son los siguientes:

- Visión de conjunto de las tecnologías existentes en funcionamiento, las diferentes áreas de cobertura y su solución técnica, y las necesidades y deseos de un posterior desarrollo.
- Definición y perspectiva general del sistema de gestión técnica para diferentes tecnologías y su posible compatibilidad con otras.
- Visión de conjunto del área que no está cubierta por ninguno de los sistemas actuales y de los sistemas que cubren el área vecina.
- Viabilidad técnica de un sistema de vigilancia que cubra las fronteras marítimas meridionales de la UE.

Al igual que en el estudio de MEDSEA, un Equipo Básico, consistente en expertos de los Estados Miembros y expertos de FRONTEX, lleva a cabo el estudio. Además, el Centro Europeo de Investigación Conjunta, ubicado en Ispra (Italia), contribuye al estudio con un experto del Equipo Básico. Asimismo, se ha establecido un Grupo de Apoyo con tareas similares a las que ya se llevaron a cabo durante el proyecto MEDSEA.



## **El Papel de las Fuerzas Armadas en el control de flujos migratorios: Posibilidades de cooperación**

La UE y otros organismos y entidades internacionales responsables de la seguridad y de cuestiones relacionadas con la defensa no son la prioridad principal de FRONTEX cuando establece relaciones externas con organizaciones internacionales. Sin embargo, podemos identificar algunas áreas en las que las actividades llevadas a cabo por Organizaciones de Seguridad y Defensa, especialmente la Agencia Europea de Defensa y la OTAN, pueden estar vinculadas hasta cierto punto a las asignadas a FRONTEX: son principalmente las áreas relacionadas con las cuestiones de seguridad fronteriza. En términos generales, las áreas en las que FRONTEX podría establecer, en un futuro inmediato, algún tipo de colaboración con estas dos organizaciones son las de investigación y tecnología, formación e intercambio de información, y análisis de riesgos.

Finalmente, es necesario hacer hincapié en el hecho de que el control fronterizo puede beneficiarse de las experiencias a nivel nacional y europeo con sistemas de vigilancia similares. También deberían explorarse posibles sinergias con sistemas de vigilancia europeos existentes para otras actividades, especialmente los de las Fuerzas Armadas.

## V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

### La seguridad multidimensional

Gobernanza y seguridad en el Mediterráneo.

Gobernanza y seguridad: Una aproximación a la construcción estatal  
y a la consolidación institucional.

Clare Lockhart

## GOBERNANZA Y SEGURIDAD: UNA APROXIMACIÓN A LA CONSTRUCCIÓN ESTATAL Y A LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL

---

**Clare Lockhart**

*Directora de Institute for State Effectiveness en AGORA, Londres*

Los campos del desarrollo y la seguridad están convergiendo cada vez más, tanto en el lenguaje como en los enfoques, desde que en cada uno de dichos campos la cuestión de la construcción estatal se ha convertido en un factor fundamental. El fin de la Guerra Fría; la intensificación de las interconexiones globales en el flujo de mercancías, servicios e información; la incapacidad por parte de la industria del desarrollo a la hora de abordar las causas fundamentales de la pobreza; y, los ataques del 11 de septiembre son todos ellos factores que han puesto claramente de relieve las inadecuaciones de nuestras actuales prácticas institucionales a la hora de abordar los problemas del desarrollo, la gobernanza y la seguridad. Como resultado, se da un consenso creciente entre los actores económicos, políticos y securitarios acerca del hecho de que sus modelos mentales y sus estructuras y procesos organizacionales no están a la altura necesaria para hacer frente al reto que se nos plantea actualmente.

En el centro mismo de los retos actuales hay una discrepancia entre un sistema internacional que asume que los estados pueden llevar a cabo ciertas funciones, y la realidad de que muchos estados carecen de la capacidad institucional para hacer frente a sus responsabilidades externas respecto a la comunidad internacional, e internas respecto a sus ciudadanos. Hemos definido esta discrepancia como “brecha de soberanía”. Actualmente se admite que entre 40 y 60 países no son capaces de llevar a cabo una serie básica de funciones, y que muchos más tienen carencias a la hora de cumplir con su deber de atender a sus ciudadanos.

Al mismo tiempo, las organizaciones internacionales creadas después de la Segunda Guerra Mundial tienen cada vez más dificultades para hacer frente a los retos que plantea la construcción institucional (*institution-building*). Las vías de escape que existen en el sistema internacional asoman a la superficie de cualquier país para crear estrategias y políticas disonantes, y en ocasiones contradictorias, con una multitud de políticas y proyectos fragmentados que sustituyen (y que debilitan más que consolidan) las capacidades institucionales. Las estructuras, procesos, habilidades e incentivos organizacionales no responden al objetivo de la consolidación institucional de aquellos países para los cuales dichas organizaciones han sido diseñadas.

Proponemos que, para cerrar esta brecha de soberanía, es preciso un nuevo enfoque de las relaciones internacionales, la seguridad y el desarrollo. Primero, es necesaria una discusión pública global para definir las funciones que deben llevar a cabo los estados en el mundo actual y hacer frente, así, a las expectativas de sus ciudadanos y a las necesidades de paz y estabilidad globales. Proponemos que, para ello, es preciso el cumplimiento de diez funciones y hemos planteado la necesidad de una discusión pública para redefinir y desarrollar este marco. Las funciones que proponemos son: mantener un monopolio legítimo sobre el uso de la fuerza; gestionar las finanzas públicas; retener el control administrativo y gestionar el flujo de información; cultivar el capital humano; proporcionar servicios de infraestructura; gestionar los activos –tanto los tangibles como los intangibles- del Estado; regular el mercado; definir los derechos y obligaciones de la ciudadanía; mantener las relaciones internacionales y ejercer la garantía de la soberanía; y, preservar el imperio de la ley.

El imperio de la ley es la función fundamental que une y engloba a todas las demás. Sin embargo, todas las funciones están interconectadas y muchas de ellas no pueden concretarse a menos de que otras se lleven a cabo de un modo adecuado. Muchas de ellas pueden realizarse principalmente mediante el ejercicio de otras funciones. Por ejemplo, sostenemos que, a través del ejercicio de las otras nueve funciones, la primera de ellas, el monopolio legítimo del uso de la fuerza, puede concretarse. En el mundo actual, el mantenimiento del orden no puede conseguirse únicamente mediante instrumentos represivos. Al contrario, es la legitimidad del orden –la confianza de los ciudadanos en su Estado- lo que determina la habilidad de un estado para mantener el orden.

Segundo, proponemos que este marco podría sentar las bases de un sistema integrado para la consolidación institucional a nivel subnacional, nacional e internacional. Esto exigirá que las capacidades institucionales para cada una de estas funciones sean evaluadas de un modo que posibilite la elaboración de un diagnóstico, unos parámetros de referencia y una cobertura informativa transparente a lo largo del tiempo. Definir un marco común como el propuesto aquí permitiría establecer una clasificación entre países e identificar el avance o retroceso de las funciones de un estado. Hemos propuesto la compilación y la publicación anual de un Índice de Soberanía, o Índice de Efectividad Estatal. Este índice podría ser la base para las discusiones en la Asamblea General de Naciones Unidas y en las reuniones anuales del Banco Mundial, lo cual permitiría generar consensos relativos a las prioridades a tener en cuenta en cuanto a atención y a inversiones.

Tercero, proponemos que se elaboren unas estrategias integradas a largo plazo para cada uno de los países que queden por debajo de un cierto nivel en el índice, y que se diseñen con el objetivo de incrementar progresivamente las capacidades institucionales de los países. Estas estrategias constituirían la base de “acuerdos dobles” entre los ciudadanos de un país y su gobierno, por una parte, y el gobierno y los actores internacionales, por otra. Así, permitirían la alineación entre las promesas electorales hechas por los líderes políticos o las promesas hechas ante sus poblaciones, y la multitud de condiciones, acuerdos e iniciativas internacionales que los países están obligados o alentados a llevar a cabo para satisfacer las exigencias de los actores internacionales.

Este enfoque constituyó la base para el diseño de un conjunto de instrumentos que fueron aplicados en Afganistán entre 2001 y 2005, incluyendo el Acuerdo de Bonn, el Marco para el Desarrollo Nacional, el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán, los Programas sobre Prioridades Nacionales y el Pacto de Afganistán. Este enfoque y algunos de estos instrumentos han constituido, a su vez, la base para un trabajo analítico y político en varios países.

No se trata de un enfoque en el que de manera invariable se aplican unos modelos inflexibles independientemente de las condiciones concretas de cada país, sino que este enfoque requiere que el marco analítico sea cuidadosamente calibrado y adaptado al contexto. Sin embargo, demasiado a menudo, en los procesos de planificación, los actores internacionales dan por supuesta la existencia de una especie de "tábula rasa" o pizarra en blanco y aplican modelos pre-preparados sin un análisis meticulosamente fundamentado de las condiciones existentes. En vez de ello, la elaboración de un mapa de las instituciones, los activos y las restricciones sentaría las bases para unas acciones diseñadas a vencer estas restricciones; este mapa debería construirse a partir de las instituciones existentes y adaptándose a las capacidades existentes. Este enfoque permitiría que las instituciones "modernas" pudieran concertarse con las tradiciones locales y las prácticas existentes. Entre los ejemplos de este enfoque en Afganistán se incluyen la movilización el año 2002 de los gestores del *hawala* (el sistema informal de transferencia de fondos para el intercambio de divisas); el empleo del concepto tradicional de la *Loya Jirga* como base para la legitimación del Proceso de Bonn; y, la construcción sobre la institución de la *shura* (de nivel comunal) de una plataforma para la administración de fondos y proyectos por parte de las comunidades a través del Programa de Solidaridad Nacional.

Este enfoque fue la base para una reunión convocada por el Banco Mundial y Naciones Unidas en el marco de *Greentree Estates*<sup>1</sup>, donde los líderes de doce procesos de transición post-conflicto se reunieron para discutir el marco descrito y perfeccionar el enfoque funcional. Posteriormente, el enfoque ha sido objeto de discusiones al más alto nivel en Naciones Unidas, el Banco Mundial y otras organizaciones.

Serían necesarios una serie de cambios en el sistema internacional para respaldar este enfoque. Primero, los marcos temporales para la planificación tendrían que modificarse, pasando del típico período en los marcos temporales de planificación de donantes de 1-3 años, al de 10-15 años que es más realista para conseguir un cambio institucional sostenible. Segundo, los sistemas de suministro de asistencia técnica necesitarían ser revisados. Actualmente, la asistencia técnica es a menudo de baja calidad e incomprensible para las poblaciones o gobiernos del país de trabajo, con pocos mecanismos incorporados para garantizar la transferencia de habilidades. En vez de ello, los convenios de hermanamiento y de intercambio de conocimiento por parte de las organizaciones plenamente funcionales podrían ser más efectivos, igual que los usados durante el proceso de adhesión a la Unión Europea. Asimismo, es necesario garantizar que los contratos de asistencia técnica contengan las medidas adecuadas para asegurar una probada transferencia de conocimiento y una plena responsabilidad.

1. El *Greentree Estates Meeting* se celebró en septiembre de 2005. Se puede encontrar un resumen de sus actas en: GHANI, Ashraf; LOCKHART, Clare y CARNAHAN, Michael, "An Agenda for State-Building in the Twenty-First Century", *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 31: 1, invierno 2006.

Tercero, en vez de que cada donante prepare y contrate varios pequeños proyectos, los actores internacionales tendrían que acordar una estrategia conjunta a largo plazo entre ellos y con el gobierno del país y, así, canalizar su financiación a través de canales comunes. Cuarto, en vez de pretender misiones separadas de información y seguimiento, los actores internacionales acordarían un marco informativo común que el gobierno estaría obligado a aceptar. Quinto, las formas de implicación de la comunidad internacional pasarían de basarse en solamente la supervisión o implementación directa hasta otro sistema en el que hubiese asociación en el desarrollo y la implementación de la estrategia.

Esto, a su vez, exigiría un cambio significativo en el conjunto de habilidades, en los incentivos y en los modelos mentales del personal de las organizaciones internacionales y de los gobiernos nacionales. En el seno de las organizaciones internacionales, el personal tendría que adquirir habilidades para “coproducir” los cambios institucionales con sus homólogos en vez de actuar solamente como implementadores directos o como supervisores. También necesitarían adquirir habilidades analíticas más profundas. A nivel de país, ello requeriría la potenciación de una generación de líderes y de gestores, a quienes se asignaría tanto el derecho como la responsabilidad de dirigir tales procesos. Para respaldarlos sería importante idear formas de invertir en sus habilidades de liderazgo y de gestión. Dichas habilidades podrían incluir la reactivación de las instituciones pedagógicas de enseñanza secundaria y universitaria, proporcionando a los estudiantes las habilidades de trabajo en equipo y resolución de problemas necesarias para triunfar en el mundo actual; prestar apoyo y redes de aprendizaje al margen de las tradicionales instituciones pedagógicas; y, garantizar que reciben una remuneración adecuada.

El enfoque aquí descrito engloba todos los ámbitos estatales –seguritario, político y económico– en un marco común que reconoce las interdependencias entre dichos ámbitos. De este modo, es posible abrir la “caja negra” de la gobernanza, y trazar las estructuras y procesos de las instituciones usando un lenguaje común. El importante papel recientemente otorgado al tema de la “construcción del estado” (*state-building*) debido a los evidentes desafíos tanto en Afganistán como en Irak, ha hecho que esta cuestión ocupe un lugar preponderante en el debate de la opinión pública global. Es de esperar que dicha atención pueda mantenerse y que se busquen las causas fundamentales de (y de las respuestas apropiadas a) los desafíos al desarrollo y a la seguridad en todo el mundo.

# V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

## La seguridad multidimensional

Gobernanza y seguridad en el Mediterráneo.

Seguridad y buena gobernanza en el Mediterráneo: Securitización vs. democratización.

Yahia H. Zoubir

## SEGURIDAD Y BUENA GOBERNANZA EN EL MEDITERRÁNEO: SECURITIZACIÓN VS. DEMOCRATIZACIÓN

---

**Yahia H. Zoubir**

*Profesor de Relaciones Internacionales y Gestión  
en Euromed Marseille École de Management*

**E**n los últimos años, la mala gobernanza ha sido considerada como una de las principales causas de inestabilidad, inseguridad, subdesarrollo y conflicto en todas las sociedades. Los gobiernos, tanto en el Norte como en el Sur, parecen estar de acuerdo en que la buena gobernanza es necesaria para promover la paz, la estabilidad, la seguridad y el desarrollo, no sólo en el interior de las sociedades, sino también en las relaciones internacionales. En general, muchos líderes del Sur se han dado ya cuenta de que si no se establece un vínculo bien definido entre la buena gobernanza y el sector de la seguridad, la paz y la estabilidad esenciales para el desarrollo no se materializan. De hecho, algunos donantes, como el Banco Mundial, están condicionando sus ayudas y créditos a la puesta en marcha de reformas que garanticen una 'buena gobernanza'. También existe consenso en la necesidad de una buena gobernanza en el sector de la seguridad para alcanzar no sólo paz, dignidad, respeto a los derechos humanos, democracia y estabilidad, sino también para ser capaces de iniciar un verdadero desarrollo.

La gobernanza es un concepto que se ha desarrollado con la evolución de la civilización humana; se puede aplicar a diversos tipos de organizaciones, grandes o pequeñas: empresas, ONG, estados-nación, organizaciones internacionales y otras entidades. La definición más generalmente aceptada es que la gobernanza es el proceso de toma de decisiones y el proceso por el cual las decisiones se llevan, o no, a cabo. Así pues, es de esperar que la buena gobernanza aspire a asegurar unos buenos resultados para el conjunto de la sociedad, particularmente para aquellos que no están en posiciones de poder. Nótese que 'gobierno' es tan sólo uno de los actores en la gobernanza; el resto de actores externos al gobierno y al ejército se agrupan bajo la etiqueta de 'sociedad civil'.

Si bien por gobernanza se entiende algo distinto, la buena gobernanza tiene una serie de características; debe ser: participativa; orientada al consenso; responsable; transparente; receptiva; efectiva y eficiente; equitativa e inclusiva; y, basada en el imperio de la ley<sup>1</sup>.

Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que, en general, ninguna de las naciones del sur del Mediterráneo satisface las características de la buena gobernanza enumeradas, y que todas ellas sufren de un fuerte déficit democrático<sup>2</sup>. A pesar de algunos intentos recientes de llevar a cabo

1. <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>
2. Este déficit ha sido explicado de forma detallada en el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, *Arab Human Development Report 2004-Towards Freedom in the Arab World*, New York: UNDP/Stanford University Press, 2005.



3. ROMDHANE, Dalila, "Supporting Penal and Prison Reform in North Africa: Algeria and Morocco", in Ferguson, Chris, y Isima, Jeffrey O., *Providing Security for People: Enhancing Security through Police, Justice, and Intelligence Reform in Africa*, Swindon (UK): Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2004, pp. 67-74; Zoubir, Yahia H. y Hamadouche, Louisa Aït, "Between Democratization and Counter-Terrorism: Penal Reform in Algeria", in Ferguson, Chris y Isima, Jeffrey O., *Providing Security for People: Enhancing Security through Police, Justice, and Intelligence Reform in Africa*, Swindon, UK: Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2004, pp. 75-84.

reformas que, en algunos casos, han sido emprendidas en el sector de la seguridad<sup>3</sup> con la ayuda de los protocolos del programa MEDA ["medidas financieras y técnicas de acompañamiento"] de la UE, las transformaciones significativas en la región han sido limitadas, debido a una serie de razones que sería demasiado largo elaborar en el marco de este artículo. Pero es evidente que los países con mayor experiencia deberían ayudar a los países del sur del Mediterráneo a promover la gobernanza democrática. La dificultad, sin embargo, parece ser que, desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y los atentados islamistas en Casablanca (Mayo de 2003) y Madrid (Marzo de 2004), la región del Mediterráneo se ha convertido en una zona de importancia estratégica dominada por los temas de la seguridad tanto a nivel interno como externo. El terrorismo, el crimen organizado y la inmigración ilegal se han convertido en desafíos estratégicos; ello ha tenido como resultado una mayor colaboración policial entre los países de las dos orillas del Mediterráneo. Es decir, los temas de la seguridad parecen estar hoy en el centro de la cooperación, a pesar de la retórica normativa acerca de la democracia y de los derechos humanos, que de hecho ha pasado a un segundo plano.

Ha habido diferentes respuestas a la amenaza terrorista. Tanto en Europa como, en menor medida, en Estados Unidos, los analistas han identificado el déficit democrático en el Sur como una de las principales causas del terrorismo islamista. Esto explica porqué, al menos a nivel del discurso político, la promoción de la democracia en el Mediterráneo se ha convertido en una prioridad tanto para las políticas de la UE como de los EEUU. La Política Europea de Vecindad, la *Middle East Partnership Initiative* de Estados Unidos (MEPI) y la *Broader Middle East and North Africa Initiative* del G-8 son los mejores ejemplos de las políticas que buscan promover la democracia en el sur del Mediterráneo y en las regiones de Oriente Medio. En Europa se cree que la mejor garantía para la seguridad de Europa es la promoción de una vecindad formada por estados democráticos bien gobernados. Pero el dilema se encuentra en que convencer a los países del sur del Mediterráneo de que deben democratizarse no deja de ser problemático, pues nadie duda de que unas elecciones libres tendrían probablemente como resultado una victoria de los partidos islamistas. Éste es precisamente el escenario que europeos y norteamericanos tratan de evitar, como ilustra su reacción ante la victoria de Hamas en Palestina. Aunque no se oponen a los partidos islamistas 'moderados', prefieren regímenes seculares semiautoritarios, aunque no sean muy moderados. Naturalmente, les gustaría que estos regímenes semiautoritarios tuviesen una fachada democrática; pero se trata de unos regímenes reacios al cambio. Se han mostrado reacios a llevar a cabo verdaderas reformas políticas. También juegan con el temor de los países occidentales de que las reformas podrían producir un efecto opuesto al deseado, es decir, que podrían beneficiar a los enemigos de la democracia, concretamente a los islamistas. Aunque estén de acuerdo con sus homólogos occidentales acerca de la necesidad de una buena gobernanza, los regímenes del sur del Mediterráneo argumentan que necesitan más ayuda económica de la UE y de los Estados Unidos, y una cooperación en temas de seguridad más estrecha con ellos. Con respecto a la seguridad, estos regímenes la interpretan como seguridad nacional y estabilidad del régimen. Así, el acceso a los mercados de la UE es necesario para el desarrollo y la estabilidad socioeconómicos.

Actualmente, los gobiernos y las organizaciones internacionales reconocen el vínculo existente entre la transformación democrática de una sociedad y la necesidad de una gobernanza democrática del sector de la seguridad. Existe un amplio consenso acerca de que la ausencia de control democrático sobre las fuerzas armadas, la policía y los servicios de inteligencia tiene consecuencias tanto internas como externas. Internamente, esto se caracteriza en los países del sur del Mediterráneo por:

- Una participación limitada de la población civil en la formulación de las políticas securitarias y en el control sobre las mismas. Éste es normalmente coto cerrado de los militares.
- Una escasa separación entre la policía y las fuerzas militares, es decir, “las funciones de las fuerzas de seguridad internas y externas se confunden, con los militares desempeñando un papel considerable en la seguridad interna, así como, de un modo más general, en la política nacional en su conjunto”<sup>4</sup>.
- Unos niveles elevados del gasto en defensa como porcentaje del Producto Interior Bruto de los países, caracterizados, además, por la falta de transparencia.

En los últimos años se ha hecho cada vez más evidente que los países del sur del Mediterráneo necesitan un modelo diferente de relación entre los militares y la población civil. La principal dificultad se encuentra en cómo efectuar la transición desde un sector de la seguridad tradicionalmente dominado por los militares. O, como dice un académico nigeriano: “Uno de los temas fundamentales en la gestión del sector de la seguridad es la aceptación de una política democrática y de sus valores de transparencia y responsabilidad”<sup>5</sup>. La dificultad, por supuesto, está en cómo se efectúa dicha transición en aquellas sociedades en las que los militares han desempeñado tradicionalmente un papel importante en la construcción del Estado y han intervenido a menudo en política. El otro dilema está en cómo persuadir a los países del sur del Mediterráneo para que inicien reformas, a través de diferentes instrumentos políticos externos, sin que parezca que se está interfiriendo en los asuntos internos de estos países. Una de las formas ha sido, en particular por parte de la UE, abordar el tema de la gobernanza democrática del sector de la seguridad vinculándolo a las cuestiones del desarrollo, la democracia y la seguridad. Pero no parece que la UE haya desarrollado una política global para la reforma del sector de la seguridad, a pesar del hecho de que dispone no sólo de la experiencia para hacerlo, sino también de los medios para implicar a sus socios del sur del Mediterráneo en un intercambio efectivo y una cooperación concreta. Indudablemente, la UE y los Estados Unidos se muestran reacios a promover la gobernanza democrática del sector de la seguridad en los estados del sur del Mediterráneo debido al papel crucial que estos estados están desempeñando en la Guerra Global contra el Terrorismo dirigida por EEUU. La UE, por ejemplo, considera los derechos humanos y la democratización en el Mediterráneo como un imperativo estratégico de su política; sin embargo, no hay indicios de que ésta haya sido realmente una prioridad para la UE<sup>6</sup>. Lo mismo puede decirse, por supuesto, acerca de la política norteamericana<sup>7</sup>. Como ya hemos afirmado, los países occidentales, especialmente desde el 11 de septiembre, están más interesados en la estabilidad de los regímenes en el sur del Mediterráneo que en la promoción de la democracia. El temor es que los regímenes

4. TANNER, Fred, “Security Cooperation: A New Reform Orientation?”, in Amirah-Fernández, Haizam y Youngs, Richard (eds.), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid: Real Instituto Elcano y Fride, 2005, p.76.
5. ELAIGWU, J.Isawa, *African Responses to Good Governance, Peace, and Security in the Region: Towards Confidence Building*, Geneva, Switzerland: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF, 2002, p.11.
6. HADDADI, Said, “Political Securitisation and Democratisation in the Maghreb: Ambiguous Discourses and Fine-tuning Practices for a Security Partnership”, Institute of European studies, University of California, 2004.
7. Véase ZOURIR, Yahia, H., “The United States, Islamism and Democracy in the Maghreb: The Predominance of Security?”, in Zoubir, Yahia H. y Amirah-Fernández, Haizam (eds.), *North-Africa: Politics, Region and the Limits of Transformation*, London: Routledge, en preparación.

8. Véase el comentario de Amr HAMZAWY y Michael MCFAUL, "The US and Egypt: Giving up on the "Liberty Doctrine" ", *International Herald Tribune*, 3 de julio de 2006.

9. HADDADI, *op.cit.*, p.20

'inestables', aunque fueran más democráticos, podrían tener consecuencias negativas para Europa, como una gran afluencia de refugiados. Si bien algunos países europeos condenaron al régimen argelino por anular las elecciones en 1992 debido a la victoria del Frente Islámico de Salvación, no es en absoluto cierto que desearan realmente ver llegar a los islamistas al poder. Esto explica porqué, después del 11 de septiembre, los países occidentales se han vuelto más bien silenciosos respecto a los abusos contra los derechos humanos en aquellos países que apoyan la Guerra Global contra el Terrorismo. Así, no hubo condenas por la dura represión de Marruecos después de los atentados de Casablanca en 2003, ni por los continuos abusos contra los derechos humanos que han tenido lugar allí, y también en Egipto, contra sospechosos de terrorismo. De hecho, hubo muy pocas quejas acerca de las absurdas y amañadas reelecciones de los presidentes de Egipto y Túnez respectivamente. El idilio con el régimen dictatorial de Libia ilustra este giro en la ofensiva a favor de la democratización.

En conclusión, podría decirse que debido a la Guerra Global contra el Terrorismo, ni los países del sur del Mediterráneo ni los países occidentales están haciendo de la gobernanza democrática una de sus prioridades<sup>8</sup>. La UE y los EEUU tienen los instrumentos para influir en la dirección democrática de los países del sur del Mediterráneo; sin embargo, en la coyuntura actual, no parece que tengan la voluntad de hacerlo. El riesgo es, por supuesto, que "con una serie de reiterativos foros sin ningún resultado concreto o con muy pocos resultados sobre seguridad y democracia, el discurso sobre la construcción de la paz y la seguridad tenderá a ser percibido por la población en el sur como una forma de estancamiento político por otros medios"<sup>9</sup>.

## V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

### La seguridad multidimensional

Conclusiones.

La seguridad en el Mediterráneo en el año 2006: Una reflexión multidimensional.

Haizam Amirah Fernández, Stuart Reigeluth, Eduard Soler i Lecha y Ricard Zapata

## LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO EN EL AÑO 2006: UNA REFLEXIÓN MULTIDIMENSIONAL

---

### **Haizam Amirah Fernández**

*Investigador Principal del Área de Mediterráneo y Mundo Árabe  
del Real Instituto Elcano, Madrid*

### **Stuart Reigeluth**

*Gestor de proyectos para el Programa África y Oriente Medio  
en el Centro Internacional de Toledo para la Paz, Madrid*

### **Eduard Soler i Lecha**

*Coordinador del Programa Mediterráneo  
de la Fundación CIDOB, Barcelona*

### **Ricard Zapata**

*Profesor Titular de Ciencia Política  
en la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona*

**E**l Mediterráneo, en el año 2006, ha sido de nuevo escenario de conflictos armados. La situación en los territorios palestinos así como el conflicto en el Líbano ha puesto de manifiesto, una vez más, que queda un largo camino por recorrer a la hora de satisfacer uno de los principales objetivos que se marcó el Proceso de Barcelona en el año 1995: convertir el Mediterráneo en un área de paz y de seguridad.

A ello cabe añadir que, en los últimos años, el Mediterráneo sigue siendo escenario de algunas de las mayores disparidades económicas, políticas y sociales del planeta. Estas disparidades suponen, a nivel interno, un germen de tensiones y, por lo tanto, de inseguridad. Otras amenazas, que en algunas ocasiones toman una dimensión global como el terrorismo internacional o el cambio climático, también están dejando sentir sus efectos en los países ribereños del Mediterráneo.

El año 2006, en que se celebró el V Seminario Internacional de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo, también se caracterizó por la cíclica y malograda explosión de violencia en diversos puntos de Oriente Próximo. Ese verano será recordado por la ofensiva bélica en el Líbano y por la situación, cada vez más crítica, en los territorios palestinos y en particular en la franja de Gaza. Asimismo, la violencia en Irak siguió sembrando dudas sobre el futuro del país y sobre la estabilidad de la región en su conjunto.

Así pues, el curso de los acontecimientos en el Mediterráneo, especialmente en su cuenca oriental, está demostrando, una vez más, que la Estrategia Europea de Seguridad había enfocado correctamente los retos para la seguridad europea y para la estabilidad del sistema internacional en su conjunto. No obstante, estos mismos acontecimientos, especial-

mente en relación con la situación en el Líbano, también han puesto de manifiesto que la Unión Europea, en colaboración con los países socios del Mediterráneo, debe recorrer un largo camino para reforzar su política exterior y de seguridad.

Para hacer frente a nuevas y viejas amenazas es necesario avanzar hacia una política de cooperación constructiva. El diálogo y la voluntad política son ingredientes esenciales para hacer avanzar los distintos marcos de cooperación en el ámbito de la seguridad que simultáneamente se desarrollan en el Mediterráneo. Del Proceso de Barcelona al Diálogo Mediterráneo de la OTAN, pasando por la iniciativa 5+5, la Política Europea de Vecindad y la Política Europea de Seguridad y Defensa, son muchos los ámbitos en los que se discute y se trabaja sobre esta cuestión.

Estos esfuerzos no siempre salen a la luz pública. Es ahí donde la función de un seminario como el organizado regularmente en Barcelona por la Fundación CIDOB y el Ministerio de Defensa adquiere un valor añadido. Permite dar visibilidad al trabajo desarrollado por distintos actores, aumentar la confianza entre los mismos y reflexionar a largo plazo sobre cuáles son las grandes prioridades en materia de seguridad en el Mediterráneo.

En la edición del año 2006 se escogieron tres temas que, muy probablemente, seguirán marcando la agenda en materia de cooperación en el Mediterráneo: la energía, los flujos migratorios y la gobernanza. Estos temas fueron debatidos en grupos de trabajo bajo las reglas de *Chatham House*, es decir, sin que lo que allí se dijo pudiera ser atribuido o citado textualmente. Ello no impide, sin embargo, plasmar en estas conclusiones, algunas de las ideas más sugerentes que surgieron en estas discusiones.

En cuanto a la energía, se insistió en el hecho que el interés en los temas de energía y seguridad aumenta y disminuye de forma cíclica, constatando que, desde el año 2000, la relevancia de esos temas ha aumentado notablemente, convirtiendo los debates ligados a la geopolítica, la geoestrategia y la seguridad energética en temas de máxima actualidad. Entre otros, ello se debe al auge del "nacionalismo energético" en algunos países productores; la importancia de los combustibles fósiles en la actualidad y aún más de cara al futuro; y, por último, la presencia constante del debate a favor o en contra del uso de la energía nuclear. Además, cabe señalar que el consumo de combustibles fósiles lleva asociado graves implicaciones ambientales. Fenómenos como el cambio climático pueden generar serios problemas de seguridad a escala mundial, siendo el Mediterráneo una región especialmente vulnerable a las alteraciones socioeconómicas que esos fenómenos pueden producir dentro y fuera de la región.

La seguridad energética es una percepción que depende de múltiples factores como el aumento de los precios, la inestabilidad en regiones productoras, los atentados contra infraestructuras o petroleros o las catástrofes naturales. Frente al alarmismo sobre el final de las reservas se hace necesario avanzar en distintos frentes como el aumento de la eficiencia energética (trabajar en el lado de la demanda), la investigación para desarrollar energías renovables y el aumento de la inversión en energías limpias.

Como se decía, asistimos a un renovado debate en torno al uso de la energía nuclear. Existen distintos enfoques sobre este asunto, principalmente ligados a las reacciones de las opiniones públicas ante la amenaza de que se produzcan accidentes nucleares. Entre las ventajas hay que destacar que la generación de energía nuclear no emite dióxido de carbono y otros gases causantes del calentamiento global. Además se puede controlar la estabilidad del suministro y el coste de explotación puede resultar competitivo. En el lado de las desventajas destacan el alto riesgo humano concentrado en caso de accidente o fuga, la proliferación de tecnología y material nuclear, así como el tratamiento de los residuos radioactivos.

Algunos países árabes y mediterráneos como Argelia, Arabia Saudí, Egipto, Emiratos Árabes Unidos y Túnez, entre otros, se plantean utilizar la energía nuclear para generar electricidad y desalar agua. Por su parte, el programa nuclear iraní ha abierto una crisis internacional ante el temor de que Teherán quiera la tecnología nuclear para fines militares. A pesar de ser el cuarto productor mundial de petróleo y de poseer las segundas mayores reservas de gas (tras Rusia), Irán es un importador neto de combustible debido, en parte, a la falta de inversiones. Esto se suma al descenso de su capacidad de producción de crudo en los últimos tiempos y al aumento de la demanda interna.

Mientras que el petróleo es un bien global, el gas depende más de los mercados regionales. En la Unión Europea (UE) está aumentando la importación de gas natural licuado (GNL). También aumenta la producción de GNL en países mediterráneos como Argelia, Libia y Egipto, además de otros productores. Resulta llamativo que España sea el tercer destino mundial de los buques de transporte de GNL y el primer país europeo en número de plantas de regasificación. De hecho, en España existen cinco plantas operativas que absorben más del 65 por ciento del volumen de gas natural licuado que llega a la UE.

En cuando a las posiciones de la Unión Europea en relación a las políticas, disputas y crisis de suministro energético en general, y concretamente frente a Rusia, existe una falta de consenso necesario para que la UE hable con una sola voz. En este sentido, también se observa una falta de ideas para una acción común coordinada. Una cuestión de máxima importancia es avanzar en la planificación para diversificar tanto las fuentes de suministro común como las redes de transporte.

Los temas de proliferación suelen ser tratados en menor profundidad en los debates públicos que los temas energéticos. Sin embargo, en tiempos recientes ha cambiado la naturaleza del reto al que se enfrenta la comunidad internacional por la aparición del terrorismo y los riesgos ligados a la proliferación. En este sentido, resulta imprescindible reforzar el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y crear más medidas de transparencia, más allá del existente sistema de salvaguardias. Esta mesa también abordó el papel de la OTAN ante este reto. Entre otros aspectos se subrayó que su papel no es nuevo a la hora de garantizar la seguridad energética. Ya en su Concepto Estratégico de 1999 se hacía referencia a este aspecto. Los intereses económicos y la seguridad energética son asuntos prioritarios dentro del Diálogo Mediterráneo de la OTAN, ya que el 65 por ciento del petróleo y el gas que se consumen en Europa Occidental atraviesa el Mediterráneo. Entre otras cosas, la Alianza

Atlántica se encarga de analizar los principales riesgos para el suministro energético y proveer asistencia a los países aliados, incluida la vigilancia marítima.

Una de las principales conclusiones a la que llegaron los participantes fue que la energía puede ser un factor de conflicto, pero también de integración. Al igual que el acero y el carbón fueron elementos clave para la integración europea, tal vez la energía y el agua puedan convertirse en elementos de integración para la convulsa región mediterránea.

En cuanto a la cuestión de los flujos migratorios, se partió de una unidad básica de reflexión que es el control de estos flujos y, por lo tanto, la centralidad de las fronteras. Uno de los temas más discutidos fue el debate de cómo hacer compatible ese control con otra prioridad fundamental como los derechos humanos. Este tema, de especial actualidad ante las crisis humanitarias en el Atlántico, el Mediterráneo y en las fronteras terrestres de diversos países norteafricanos, debe ser objeto de una atención si se concibe la seguridad en términos de seguridad humana.

También se debatió cuál es el marco óptimo para cooperar entre países de la UE y socios mediterráneos en el ámbito migratorio. El debate principal gira en torno a la necesidad de encontrar encaje entre las distintas iniciativas ya existentes y que éstas sean coherentes entre sí. En concreto, un punto sobre el cual los estados de la región euromediterránea deberán reflexionar es sobre si el Proceso de Barcelona, en tanto que marco multilateral, es el marco más adecuado o si una cooperación estrictamente bilateral puede producir mejores resultados.

Esta reflexión sobre los marcos de cooperación regional nos lleva a definir cuál es el espacio geográfico óptimo para desarrollar tal cooperación. En el seminario se puso de manifiesto que a la frontera tradicional que supone el Mediterráneo, se le ha añadido otra, mucho más porosa, en el desierto del Sáhara. En los últimos años se ha constatado que el control de una frontera como la de Ceuta y Melilla no soluciona el control de los flujos sino que desplaza la problemática a otras fronteras. Así pues, los flujos migratorios en el Mediterráneo no tienen una escala únicamente euromediterránea o euromagrebí sino que alcanzan una dimensión euroafricana.

Desde un enfoque distinto, también se insistió en el hecho que la fijación en controlar de forma eficaz los flujos migratorios está pudiendo hacer olvidar la importancia de promover procesos de desarrollo como medida a largo plazo para gestionar de forma más inteligente y menos traumática los flujos migratorios. Así pues, uno de los objetivos del Partenariado Euromediterráneo, el de crear una zona de prosperidad compartida, está vinculado con la cuestión migratoria. No obstante, y dado que el foco de atención no se reduce al Mediterráneo sino que se ha ampliado a África, las políticas de desarrollo en este continente son igualmente prioritarias.

A todos estos debates se dieron respuestas distintas y se esbozaron diversas líneas de actuación. En particular, este seminario permitió conocer de cerca algunas políticas e iniciativas que ya están en marcha. Se debatieron los procesos de regularización, la cooperación en materia de rescates o una experiencia tangible como FRONTEX, la agencia encargada del control de las fronteras exteriores de la UE.



Finalmente, la mesa de trabajo centrada en los temas de gobernanza abordó cómo podían promoverse políticas de ‘buena gobernanza’ que simultáneamente pudieran repercutir en un clima de mayor seguridad y estabilidad en la región. La tensión entre la promoción de una agenda de democratización y una agenda de estabilización del entorno próximo de la UE ha sido una constante en las políticas de la UE y de algunos de sus Estados Miembros hacia el Mediterráneo

En el marco de este seminario se debatió un tema central como es el de los vínculos entre gobernanza, derechos humanos y procesos de democratización. Algunos participantes pusieron de manifiesto que en ocasiones parece que se opte por hablar de ‘gobernanza’ como un eufemismo de democracia. Sin embargo, a lo largo del debate se evidenció que la gobernanza es un concepto que va más allá del respeto de los derechos humanos y de la democratización y que es particularmente relevante, sobre todo a medio y largo plazo, en la construcción de un área de paz y estabilidad en el Mediterráneo.

Dada la situación política en la región, entre los temas debatidos figuran la actual correlación de fuerzas en la región, las distintas estrategias dentro de la UE y entre ésta y los Estados Unidos, el impacto de conflictos regionales abiertos y del terrorismo internacional o el papel de la reforma del sector de la seguridad. Temas, todos ellos, que generan un considerable debate en la comunidad académica pero también en círculos gubernamentales.

En este comité de trabajo también se lanzaron algunas reflexiones sobre cómo mejorar la situación de la gobernanza en la región. Entre otros, se defendió que era necesario realizar proyectos con un límite temporal más amplio, que debía multiplicarse la asistencia técnica y que, para evitar suspicacias derivadas de la memoria histórica, estos procesos debían asentarse sobre actores domésticos y evitar ser vistos como resultado de una imposición exterior.

Particular atención se puso en el hecho que era necesario avanzar hacia una mayor coherencia entre los principios y las políticas concretas de la UE. Este hecho, que es un problema más amplio de la construcción europea y de la proyección internacional, adquiere mayor relieve al abordar un tema tan sensible como el de la promoción de procesos de buena gobernanza. Sin esta coherencia, la UE obtendrá escasos resultados e incluso puede perder legitimidad.

Así pues, los debates plenarios y las sesiones de trabajo permitieron realizar un examen en profundidad de los retos de la seguridad en el Mediterráneo. Unos retos que adquieren cada vez más un carácter multidimensional y que hacen necesario profundizar la cooperación entre los países ribereños del Mediterráneo.

Esta cooperación, como recordaron diversos participantes, deberá tener presente que la seguridad que debe preocupar a los líderes euromediterráneos no es sólo la de sus estados sino, sobre todo, la de sus ciudadanos. La cooperación en materia de seguridad en el Mediterráneo no puede permanecer al margen de esta dinámica, de manera que deben incorporarse nuevas iniciativas ligadas a una concepción de ‘seguridad humana’.

## V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

### La seguridad multidimensional

Informes.

Las armas de destrucción masiva en el Mediterráneo: Una amenaza omnidireccional.

Jesús A. Núñez Villaverde, Balder Hageraats y Ximena Valente

# LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA EN EL MEDITERRÁNEO: UNA AMENAZA OMNIDIRECCIONAL

---

**Jesús A. Núñez Villaverde**

*Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos  
y Acción Humanitaria, IECAH*

**Balder Hageraats**

*investigador del IECAH*

**Ximena Valente**

*investigadora del IECAH*

## Introducción

Al igual que ocurría con el primer informe sobre *Las armas de destrucción masiva en el Mediterráneo: estado de la cuestión y perspectivas*, dado a conocer en 2005, este segundo, que se presenta bajo el título de *Las armas de destrucción masiva en el Mediterráneo: una amenaza omnidireccional*, arranca de una iniciativa de la Fundación CIDOB, que responde a un interés sostenido desde hace ya tiempo por las cuestiones de seguridad y defensa en el Mediterráneo. Como parte de esa dedicación cabe destacar la celebración de los seminarios internacionales sobre seguridad y defensa en la región, que desde 2002 vienen desarrollándose en Barcelona con carácter anual. Continuando con la decisión adoptada en la clausura del tercero de estos encuentros, el presente informe pretende ofrecer, tanto a quienes asisten directamente a sus sesiones como a la amplia comunidad de seguridad interesada por los asuntos de la región, un texto que facilite el análisis de uno de los problemas más acuciantes de la agenda internacional de seguridad. Al mismo tiempo, se aspira a promover el debate y la reflexión sobre la amenaza que representan los arsenales y programas nucleares, químicos y biológicos ya existentes, así como los preocupantes intentos de diferentes actores estatales y no estatales por acceder a este tipo de armas de destrucción masiva.

Con esa intención, las páginas que siguen aspiran a ir consolidando un esfuerzo que permita disponer de elementos de apoyo a las decisiones políticas y mejorar el conocimiento de un tema que influye de manera muy poderosa en la imagen de un Mediterráneo caracterizado, hoy como ayer, por su alto nivel de inestabilidad. Si, por un lado, se mantienen abiertos conflictos violentos tan emponzoñados como el irakí y el árabe-israelí, por otro existen diferentes focos de tensión que hacen difícil imaginar a medio plazo que pueda cumplirse el objetivo proclamado por el Proceso de Barcelona de crear un espacio euromediterráneo de paz y prosperidad compartida. Por el contrario, las principales señales que emite la zona apuntan a un deterioro generalizado, no tanto en el sentido Norte-Sur como en el más complejo Sur-Sur, en el que la idea de alcanzar un Mediterráneo libre de armas de destrucción masiva (ADM) se aleja en el horizonte.

1. Aunque, tal como se destacaba ya en el primer informe, se siga manejando en términos generales el concepto y la idea de las armas nucleares, químicas y biológicas como los tres componentes centrales de las ADM, a efectos prácticos la totalidad de lo recogido en estas páginas está centrado principalmente en las armas nucleares, únicas que en propiedad deberían recibir, al menos a día de hoy, tal nombre.

En el tiempo transcurrido desde la presentación del anterior informe la preocupación por las ADM<sup>1</sup> en el área mediterránea- entendida desde una perspectiva de seguridad como el espacio que comprende tanto a la Unión Europea (UE), Balcanes y Rusia, en el Norte, como a Magreb, Oriente Próximo y Oriente Medio, en el Sur y Este- no ha hecho más que aumentar. Junto a la inquietud generada por la crisis de Corea del Norte, la atención internacional ha estado centrada a lo largo de estos meses en la evolución del programa nuclear iraní y en los esfuerzos de la comunidad internacional, liderada en este caso por la Unión Europea (o, más específicamente, por Reino Unido, Francia y Alemania) con el explícito apoyo estadounidense, para evitar que desemboque en la posesión de capacidades militares en este ámbito. Desde la óptica de la seguridad regional apenas cabe mencionar ningún dato relevante que apunte a un alivio de la tensión. Antes bien, tanto el conflicto en Irak como el árabe-israelí no han hecho más que empeorar, mientras sigue sin visos de solución el que afecta al Sahara Occidental y tampoco se han disipado las sombras que definen las relaciones vecinales en el Magreb. Por lo que respecta a las estructuras de diálogo y creación de confianza iniciadas hace ya años -desde las impulsadas por la OTAN y por la UE, con el Proceso de Barcelona, con algunos países de la orilla Sur, que ya han cumplido su primera década, como las de orden subregional, como el Grupo 5+5- el balance cosechado hasta ahora no permite deducir que hayan sido suficientemente eficaces para reducir las enormes brechas de desigualdad y el alto grado de inestabilidad que afectan al conjunto de la región.

En términos generales, sin embargo, no todas las dinámicas identificadas en el primer informe de esta serie han experimentado cambios significativos. En consecuencia, en lugar de repetir el análisis de aquellos países que, en sus rasgos básicos, no han modificado su perfil en el terreno de las ADM o que sólo lo han hecho puntualmente, se ha preferido remitir al lector a dicho informe, añadiendo en éste (Apartado IV) las novedades o matizaciones que cupiera hacer a partir de los datos y valoraciones efectuados entonces. Por el contrario, y con el propósito ya anunciado en el arranque de la serie en 2005 de ir cubriendo sucesivamente los huecos que entonces no pudieron atenderse, se ha decidido en esta segunda entrega: 1) aportar un análisis (Apartado I) de algunos países del Norte del Mediterráneo que por su potencial en ADM (Francia y Reino Unido) o por sus intereses globales con obvias conexiones en la zona (Estados Unidos) deben formar parte de todo estudio mediterráneo de ADM; 2) dedicar una atención especial al caso de Irán (Apartado II) que, aunque ya fue tratado en el informe anterior, sigue siendo la prioridad más evidente en función del desarrollo de los acontecimientos en este último año; y 3) estudiar con cierto detalle (Apartado III) la amenaza del llamado terrorismo internacional nuclear, convertido, no siempre con suficiente fundamento, en una de las principales amenazas a la seguridad internacional de nuestros días. El informe se completa con unos anexos (Apartado V) que recogen la lista de acrónimos utilizados a lo largo del texto, una cronología detallada del programa nuclear iraní y unas notas sobre sitios de Internet de interés para el tema analizado, como un complemento de las referencias bibliográficas ya incluidas en el Apartado VII del primer informe.

Ojalá pronto haya iniciativas de no proliferación de carácter regional que merezcan un apartado completo en un futuro informe, como señal visible de que existe una voluntad política compartida por liberar a la región de unos arsenales y unos programas que, lejos de garantizar la seguridad de

ninguno de los países por separado, sólo contribuye a incrementar la inseguridad del conjunto. De momento, nada sobresaliente cabe añadir en este aspecto a lo ya recogido en el informe de 2005. Si en el marco internacional la conferencia de revisión del Tratado de No Proliferación (TNP) ha mostrado las enormes dificultades actuales para superar los obstáculos que impiden cualquier avance global, en el regional las diferentes percepciones de árabes, israelíes y persas imposibilitan desde hace tiempo que el tema pueda ser integrado en la agenda de seguridad mediterránea.

El análisis planteado en este informe se enmarca en un entorno de seguridad internacional que sigue estando definido, en sus aspectos centrales, por la mal llamada “guerra contra el terror”, liderada por Estados Unidos (EE. UU.). Es en función de ese marco de referencia cómo se identifica a la proliferación de ADM, junto con el terrorismo internacional, como las dos principales amenazas que penden sobre nuestras cabezas. Es también a partir de ese modelo cómo se ha ido desvirtuando el esfuerzo multilateral en la respuesta a las amenazas globales que ya se habían identificado tras el final de la Guerra Fría, actualmente desatendidas en gran medida, para dar paso a una orientación eminentemente unilateral y militarista.

Los problemas se acentúan cuando, además, se detecta una clara preferencia por métodos de contraproliferación (básicamente centrados en el uso de la fuerza y la coacción), en lugar de potenciar los de no proliferación (volcados hacia los instrumentos de derecho internacional y a los acuerdos políticos). Igualmente se acrecienta la preocupación al constatar que actores nacionales tan significados como Estados Unidos están replanteando su propia estrategia nuclear, en el intento de hacer de estas armas instrumentos de uso en combate. Por último, se insiste en la aplicación de una doble vara de medida para enjuiciar comportamientos de diferentes actores (India, Pakistán, Israel e incluso Corea del Norte, entre ellos) que, al considerar que el problema no es en sí mismo la posesión del arma nuclear sino el perfil del propietario, alimenta agravios comparativos que sólo generan en otros (Irán, como ejemplo más destacado) una mayor aceleración de la carrera por hacerse con ellas.

A pesar del poco tiempo transcurrido desde la puesta en marcha de esa estrategia, impulsada en primera instancia por Estados Unidos, parece ya suficiente para constatar su inadecuación para responder no sólo a problemas como la pobreza, la exclusión, las pandemias o el deterioro medioambiental- todas ellas amenazas reales a la seguridad internacional-, sino también a esas dos que se han convertido en una obsesión no siempre bien entendida y peor gestionada.

Junto a la persistencia de la contaminación negativa que la “guerra contra el terror” provoca en el área de las ADM en la región mediterránea, las demás premisas de partida y los condicionantes que se señalaban en el primer informe siguen siendo válidos en su totalidad. Por tanto, sin necesidad de repetir las nuevamente, deben tomarse como factores principales que iluminan todo lo recogido en estas páginas. Sobre esa base, y con el objetivo último de lograr que algún día el Mediterráneo sea una zona libre de ADM, el presente informe aspira a contribuir al fomento de un clima de mayor transparencia, de confianza mutua y de concienciación en una materia normalmente sujeta a un alto nivel de secretismo y que tiene el potencial de envenenar aún más unas relaciones regionales manifiestamente mejorables.

2. En futuros informes de esta serie se abordará el estudio de otros países que, por sus arsenales o por su perfil tecnológico e industrial volcado hacia las ADM, influyen igualmente en la situación global de la seguridad en el Mediterráneo.

No es éste, como ya se ha apuntado con anterioridad, un informe que permita despejar todas las dudas e incertidumbres en el terreno de las ADM. Para que, junto a otras fuentes estadísticas y de análisis, algún día pueda llegar a serlo, sería necesario contar con la colaboración sincera de actores gubernamentales y no estatales para poner en claro los datos y las estrategias que marcan los pasos de cada uno de ellos en este terreno. De momento, y asumiendo las deficiencias cuantitativas y cualitativas que contenga, lo que aquí se analiza sólo puede basarse, como es lógico, en fuentes públicas que, por definición, sólo disponen de información fragmentada y no siempre actualizada.

Como ya se reconocía en el primer informe “se podrá, por tanto, echar en falta más y mejor información sobre algunos países y sobre algunos proyectos, pero eso, más allá de reflejar las propias deficiencias de sus redactores, sólo debe ser interpretado como una llamada adicional a la colaboración para mejorar un producto final que está, o debe estar, en el interés de todos”.

## Las ADM en algunos países del Norte del Mediterráneo

Lejos de considerar que la existencia y proliferación de ADM son problemas que únicamente afectan a los países de la ribera Sur y Este del Mediterráneo, es preciso recordar que en su ribera Norte (entendida en un amplio sentido que va mucho más allá de sus límites estrictamente geográficos) se identifican poderosos actores nacionales que, en diferentes niveles, han optado por su desarrollo desde hace décadas. Cualquier análisis geopolítico y geoestratégico de la región quedaría incompleto si no incorporaran las dinámicas que definen e impulsan, por ejemplo, tanto Francia como Reino Unido o Estados Unidos<sup>2</sup>.

Su integración en un informe sobre las ADM en el Mediterráneo se basa, por tanto, en la idea de que no cabe identificar a estas potencias como meros espectadores externos a la región. Por el contrario, y aunque normalmente se intenten escudar en una imagen aséptica –que haría que todas sus acciones estuviesen recubiertas de un cierto halo de *autoritas* incuestionable, basada exclusivamente en la defensa de principios y valores, como si sus intereses en el área apenas contaran– su implicación en el pasado, presente y, seguramente, futuro del Magreb, de Oriente Próximo y de Oriente Medio está fuera de toda duda. Para bien y para mal, en la historia de la zona es bien visible la huella de cualquiera de los países mencionados, y de otros no tenidos en cuenta en este caso por su menor relevancia en la materia analizada.

Desde la perspectiva occidental de seguridad, el Mediterráneo ha sido visto históricamente como un escenario secundario, pero resulta inmediato comprobar que lo que en él ocurre es fundamental para la seguridad europea. Así lo han entendido desde hace mucho tiempo tanto la UE como los principales países que la forman, y así lo han hecho saber cuando sus intereses han estado en cuestión. Tanto en el ámbito convencional como en el de las ADM los países mencionados siempre han hecho oír su voz y, por ello, es obligado contar con las realidades y las percepciones que los definen, en un intento por obtener una imagen omnicompreensiva de una región que, en muchas ocasiones, se juega su futuro fuera de sus fronteras geográficas.

3. "Chirac prepared to use nuclear strike against terror states", *The Guardian*, 20 de enero de 2006.

Aunque con matices diferenciadores, los países contemplados en este apartado son actores de importancia estratégica en el Mediterráneo. Sin embargo, se tiende con demasiada facilidad a pasar por alto sus gestos, en lo que atañen al clima de seguridad regional, mientras que se escudriña con lupa cualquier palabra, acción y omisión de los países que ocupan la ribera meridional. Parece como si únicamente preocupara lo que dice o hace Israel o Irán, mientras se da por hecho que nada preocupante puede venir de estos otros países, con unos poderosísimos arsenales y programas en ADM. Se ha ido consolidando así una costumbre equivocada, que parece olvidar que los poderes occidentales mencionados siempre están respaldados en su acción exterior sobre la región, al menos implícitamente, por sus capacidades nucleares, y que no da suficiente importancia al proceso que, desde hace un tiempo, viene apostando por aumentar sus capacidades de ADM (especialmente en el terreno nuclear). Si Washington y Londres están en pleno proceso de renovación de sus arsenales y de sus estrategias en este campo, París declara, por boca de su presidente, que incluso está dispuesto a usar sus armas nucleares contra Estados involucrados en ataques terroristas contra su país, creando de paso ciertas dudas sobre las intenciones francesas<sup>3</sup>.

En ninguno de los países mencionados sería correcto interpretar que la decisión de construir sus arsenales y desarrollar sus programas de ADM se explica única ni principalmente en clave mediterránea. De este simple hecho se deriva una dificultad añadida para implicar a cualquiera de ellos en procesos de control de armas o de desarme en ADM de alcance regional. Frente a unos vecinos meridionales que han optado por dotarse de armas nucleares, químicas o biológicas para hacer frente a amenazas circunscritas a la región, potencias como Estados Unidos o Rusia, y también Reino Unido o Francia, muestran escasa inclinación a verse obligados a participar en iniciativas mediterráneas en esta materia. El clásico argumento de que sus capacidades en ADM responden a consideraciones estratégicas de índole global no parece convencer a unos vecinos que, con frecuencia, recurren a defenderse de las presiones para que adopten decisiones de abandono de programas o de destrucción de sus arsenales de ADM con el igualmente repetido argumento de que no lo harán mientras sus vecinos septentrionales no se incorporen asimismo al proceso.

Aunque en ocasiones el rechazo a avanzar por el camino del control de armas y del desarme esconda otras motivaciones, y aunque no haya en el horizonte ningún proceso en marcha para el control de ADM en el Mediterráneo, cabe imaginar que si algún día se logra poner en marcha tal proceso, las potencias citadas van a encontrarse en una posición muy incómoda para mantenerse al margen de lo que ocurra en la zona.

En todo caso, su comportamiento histórico en apoyo de algunos de los proliferadores más señalados de la región y la mera existencia de sus arsenales han determinado de manera notable, y siguen haciéndolo en la actualidad, la agenda de seguridad de la totalidad de la zona. Identificados, unas veces, como potenciales amenazas directas para sus vecinos del sur y percibidos, otras, como interesados proliferadores de sus socios- sea por motivos comerciales, políticos o, en la mayoría de los casos, como una resultante de ambos-, los países citados vienen siendo desde hace ya mucho tiempo protagonistas principales en el escenario mediterráneo. Ésa es la principal razón de que sean objeto de estudio en las páginas que siguen.

## Francia y su estrategia “tout azimuth”

4. Actualmente no hay constancia de que tenga en marcha programas de armas químicas o biológicas; por lo tanto, este apartado se centra exclusivamente en sus capacidades nucleares y de misiles.
5. *World Nuclear Association*: <http://www.world-nuclear.org/info/inf40.htm>

Como uno de los cinco poderes nucleares tradicionales (junto con EE. UU., Rusia, Reino Unido y China), Francia tiene una larga historia de desarrollo de su “*force de frappe*”<sup>4</sup>, lo que se traduce en la posesión del tercer arsenal nuclear en términos de cabezas nucleares (véase Tabla 1). Además, su posición geográfica y su evidente interés en el Mediterráneo lo convierten en el principal poder nuclear de la región. Dado que- de manera similar al Reino Unido- su estrategia nuclear tradicionalmente no ha considerado el Mediterráneo como una prioridad destacada, resulta difícil analizar su capacidad y su modelo en términos estrictamente mediterráneos.

Tabla 1: Cabezas nucleares en el mundo		
	Cabezas Nucleares	Fecha de primera prueba
<b>Estados declarados</b>		
Estados Unidos	5.735/9.960*	1945
Rusia	5.830/16.000	1949
Francia	350	1960
Reino Unido	<200	1952
China	200	1964
India	60	1974
Pakistán	24	1998
Corea del Norte	1-10	2006
<b>Estados no declarados</b>		
Israel	75-200	posiblemente 1979

\*Dos cifras distintas representan la estimación de cabezas activas/totales.

Fuente: SIPRI; *Bulletin of Atomic Scientists*.

Desde su inicio, la estrategia nuclear francesa siempre ha sido definida como “*tout azimuth*”; es decir, planteada como una defensa en todas las direcciones y no sólo en referencia al Pacto de Varsovia, aunque resultara obvio que éste constituía, al menos hasta el final de la Guerra Fría, su preocupación principal. El Mediterráneo, en todo caso, constituye una parte obviamente importante de los intereses franceses, y de ahí que quepa considerar que ocupa un lugar preferente en su estrategia global.

Como datos básicos que definen su posición en este terreno, cabe resaltar que Francia ratificó el TNP en 1992 y que, ya desde 1981, se comprometió con un sistema de salvaguardias que mantiene su vigencia en la actualidad. Por otra parte, no realiza un ensayo desde el 27 de enero de 1996 (cuando llevó a cabo el que hacía el número 210), y firmó el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT, en sus siglas inglesas) el 24 de septiembre de 1996 (ratificándolo el 6 de abril de 1998). Por lo que respecta a su estructura burocrática, la División de Aplicaciones Militares del Comisariado de Energía Atómica tiene la exclusiva responsabilidad en la investigación, desarrollo, seguimiento (antes también ensayos) y producción de las cabezas nucleares.

### *Instalaciones nucleares*

Francia es, después de Estados Unidos, el segundo productor mundial de energía nuclear, con el 78%<sup>5</sup> de toda su producción de energía proveniente de sus instalaciones nucleares- lo que equivale al 18% de toda la producción mundial de energía nuclear- gracias a sus 59 reactores nucleares,



ubicados en 20 localizaciones distintas<sup>6</sup>. Mantiene una calculada ambigüedad entre sus programas nucleares civil y militar y de ahí que importantes cantidades de plutonio, destinado a fines militares, hayan sido producidas en instalaciones civiles<sup>7</sup>. La Tabla 2 muestra los centros e instalaciones más importantes para el arsenal nuclear francés.

6. Para la lista completa, véase <http://www.icjt.org/npp/lokacija.php?drzava=8>.
7. El "Nuclear Weapons Archive" la estima entre 500 y 2.000kg: <http://nuclearweaponarchive.org/France/>
8. Para una discusión más detallada, véase <http://nuclearweaponarchive.org/France/FranceOrigin.html>.

**Tabla 2: Instalaciones Nucleares Francesas (seleccionadas)**

Nombre	Descripción
<b>Centros de Investigación</b>	
<i>Centre d'Etudes de Limeil-Valenton</i>	Laboratorio central para el diseño de armas nucleares. Cuenta con unos 950 empleados y fue establecido en 1951.
<i>Centre d'Etudes de Valduc</i>	Centro de montaje de armas nucleares. También procesa residuos de la producción de armas y lleva a cabo diversas actividades de investigación. Establecido en 1958, se desconoce su volumen de personal.
<i>Centre d'Etudes du Ripault</i>	Produce componentes de alta explosión y es responsable para funciones de mantenimiento. Establecido en 1962.
<i>Centre d'Etudes Scientifiques et Techniques d'Aquitaine (CESTA)</i>	Militarización de cabezas del <i>Centre d'Etudes de Limeil-Valenton</i> . Establecido en 1965.
<i>Centre d'Etudes de Bruyeres-le-Chatel (CEB)</i>	Investigación de metalúrgica, electrónica, sismología, toxicología y diagnósticos para explosiones nucleares. Establecido en 1957.
<i>Centre d'Etudes de Vaujours-Moronvilliers</i>	Investigación de explosiones y alta-presión. Establecido en 1955.
<b>Instalaciones de Producción:</b>	
<i>Pierrelatte</i>	Enriquecimiento de uranio hasta 1996. Establecido en 1953. Cerrado en 1998.
<i>Marcoule</i>	(i) Producción de plutonio para armas hasta 1992. Establecido en 1952. (ii) Reactores (termales) Celestin I y II de 190Mw. Producción de isótopos, tritio y producción de plutonio. Tiene capacidad para producir suficiente plutonio (750kg) para el arsenal nuclear francés (probablemente alrededor de 200kg). Establecido en 1967. (iii) Phenix (reactor prototipo) de 563Mw. Establecido en 1973.
<i>La Hague</i>	Separación de plutonio. Capaz de manejar 800 toneladas de combustible anualmente. Establecido en 1966.
<i>Instalaciones Civiles</i>	Parecen haber colaborado en programas militares, sobre todo: Chinon-1, Chinon-2, Chinon-3, St. Laurent-1, St. Laurent-2 y Bugey-1.

Fuente: [Nuclearweaponsarchive.org](http://Nuclearweaponsarchive.org); *World Nuclear Association*.

Todo el uranio proporcionado a Francia está bajo control del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y salvaguardias bilaterales (tanto las de EURATOM, que cubren todas las instalaciones nucleares civiles, como las del OIEA, que están vigentes en la mayoría de los reactores franceses).

### *Evolución<sup>8</sup> y capacidades militares*

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, Francia empezó el desarrollo de capacidades nucleares civiles, con el general Charles de Gaulle estableciendo el "*Commissariat à l'Energie Atomique*". El descubrimiento de grandes cantidades de uranio cerca de Limoges impulsó aún más las aspiraciones y el potencial del programa (haciendo a Francia prácticamente independiente de fuentes extranjeras), y el 26 de diciembre de 1954 el entonces primer ministro, Pierre Mendès-France, autorizó el desarrollo de una bomba atómica, en parte impulsado por la necesidad de recuperar un cierto prestigio después de la pérdida de Indochina y, poste-

9. Las pruebas nucleares continuaron realizándose en territorio argelino hasta el 16 de febrero de 1966 (casi cuatro años después de su independencia). Las instalaciones fueron devueltas a Argel el 15 de enero de 1967 y las pruebas francesas continuaron a partir de entonces en los atolones de Mururoa y Fangataufa, en el océano Pacífico.
10. En relación a la proyección de su armamento, durante su visita a Moscú del 26 de septiembre de 1997, Chirac confirmó que ninguna de las armas nucleares francesas remanentes estaba asignada a blancos específicos.
11. Francia cuenta con tres escuadrones, con un total de 60 *Mirage* 2000N, que tienen actualmente funciones nucleares. Dos de ellos (*Dauphiné* y *La Fayette*) tienen base en Luxeuil-les-Bains, 130 kilómetros al sudoeste de Estrasburgo. El tercero (*Limousin*) está en Istres, 40 kilómetros al noroeste de Marsella.
12. NORRIS, Robert S. y KRISTENSEN, Hans M., "French Nuclear Forces, 2005", *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 61, No. 4, July/August 2005, pp. 73-75. Existen informes contradictorios sobre el inventario de misiles y cabezas nucleares. Un informe de 1991 del Senado francés declaraba que Francia produjo inicialmente 80 cabezas y 90 ASMP. No obstante, en mayo de 1994, cuando 15 *Mirage* IV (más tres piezas de recambio) todavía se utilizaban con fines nucleares y solamente 45 *Mirage* 2000N estaban operativos, el entonces presidente François Mitterrand designó 60 ASMP para uso tanto de la fuerza aérea como naval.
13. Francia también está preparando la entrada en servicio del ASMP de largo alcance (*ASMP-Amélioré* (ASMP-A) – ASMP Mejorado), que podrá llegar hasta los 400-500 kilómetros, superando notablemente los 300 del modelo estándar actual. El ASMP-A estará equipado con una nueva ojiva designada *Tête Nucléaire Aero-portée* – Cabeza Nuclear Aerotransportada (TNA), una variante de la *Tête Nucléaire Oceanique* – Cabeza Nuclear Oceánica (TNO), que se espera que entre en servicio con los *Mirage* 2000N K3 modificados, en 2007, y con el avión *Rafale*, en 2008.

riormente, como reacción a la humillación sufrida en la crisis de Suez. Con la pérdida de influencia internacional y la falta de apoyo de EE. UU. y del Reino Unido, Francia- ya bajo el liderazgo de De Gaulle- se orientó de forma decidida a buscar capacidades de seguridad y defensa que no la subordinaran a ningún otro poder. Así, por seguridad nacional y por orgullo internacional, relanzó su programa nuclear hasta llegar a realizar su primera prueba nuclear el 13 de febrero de 1960, en Reggane (Argelia)<sup>9</sup>, y el 24 de agosto de 1968 su primera prueba de una bomba termonuclear.

A partir de 1959, y en paralelo a los esfuerzos nucleares, Francia empezó a desarrollar capacidades de lanzamiento y así, en 1965, presentó su primer misil capaz de transportar una cabeza nuclear- el misil estratégico balístico tierra-tierra SSBS S2- y poco después inició diversos programas de armas tácticas (bombas y misiles), que entraron en su arsenal en 1972-73. Asimismo, entre 1972 y 1978 desplegó su primer modelo de submarino estratégico, con cinco unidades de los denominados "*Escadrille des Sous-Marins Lanceurs d'Engins*" (aunque designados como SSBN). Para completar sus capacidades nucleares, el país lanzó el programa "*Air-Sol Moyenne Portée*" (ASMP), que le permitió aumentar su capacidad de lanzamiento de armas nucleares desde el aire (hasta 1996 a bordo del *Mirage*-IVP), culminando su despliegue en 1986.

Más recientemente, en febrero de 1996, el presidente Jacques Chirac, durante el anuncio de un amplio paquete de reformas militares para el período 1997-2002, fijó los planes nucleares de su país, dejando clara la ambición de consolidar las fuerzas nucleares francesas sobre un menor número de plataformas de transporte y lanzamiento y apostando por una nueva generación de armamento nuclear<sup>10</sup>. El 11 de septiembre de 2002 el gobierno presentó un nuevo plan militar a cinco años, en el que se mantiene la idea de garantizar la financiación de los programas presentados para su aprobación en 1996. Así, el presupuesto para 2005 autoriza a destinar 3.180 millones de euros a armamento nuclear (cerca de 10% del presupuesto total), con alrededor de 1.850 para el programa de submarinos.

Actualmente Francia continúa modernizando y actualizando sus fuerzas nucleares. Mantiene un arsenal estimado de 348 cabezas, susceptibles de ser lanzadas desde misiles balísticos instalados en submarinos, en aviones de ataque con base en portaviones y en aviones con base terrestre (véase Tabla 3), como el *Mirage* 2000N<sup>11</sup> y el *Super Étendard*. Ciertas fuentes<sup>12</sup> estiman que Francia tiene alrededor de 60 ASMP operativos, pero cabría suponer que puedan estar almacenados, en estado inactivo, otros misiles adicionales<sup>13</sup>.

**Tabla 3: Fuerzas Nucleares Francesas (en enero de 2006)**

Tipo	Número desplegado	Primer año desplegado	Alcance (km)	Cabezas x carga	Cabezas almacenadas
<b>Aeronaves con base terrestre</b>					
<i>Mirage</i> 2000N	60	1988	2.750	1 x 300kt ASMP	50
<b>Aeronaves con base en el mar</b>					
<i>Super Étendard</i>	24	1978	650	1 x 300kt ASMP	10
<b>SLBM</b>					
<i>M45</i>	48	1996	6.000	6 x 100kt	288
<b>Total</b>					<b>348</b>

Fuente: SIPRI YEARBOOK 2006; Natural Resources Defense Council.

En lo que afecta a las plataformas de lanzamiento, Francia pretende eventualmente reemplazar todos sus aviones *Mirage* por los *Rafale*, su nuevo caza-bombardero multipropósito<sup>14</sup>. Por último, tal como muestra la Tabla 4, Francia opera actualmente cuatro SSBN de dos clases, uno de clase *Le Redoutable* y tres<sup>15</sup> submarinos de la clase *Le Triomphant* (con 16 SLBM M45<sup>16</sup> cada uno, con una capacidad de seis cabezas TN75).

**Tabla 4: Evolución del programa francés de SSBN**

Clase	Nombre	Año	Cabezas x carga
<i>Le Redoutable</i>	<i>L'Indomptable</i>	1976	16 x M4/TN71
<i>Le Redoutable</i>	<i>L'Inflexible</i>	1985	16 x M45/TN75
<i>Le Triomphant</i>	<i>Le Triomphant</i>	1997	16 x M45/TN75 (M51 a partir de 2010)
<i>Le Triomphant</i>	<i>Le Téméraire</i>	1999	16 x M45/TN75 (M51 a partir de 2010)
<i>Le Triomphant</i>	<i>Le Vigilant</i>	2004	16 x M45/TN75 (M51 a partir de 2010)
<i>Le Triomphant</i>	<i>Le Terrible</i>	2010	16 x M51.1/TN75 (M51.2/TNO a partir de 2015)

Fuente: *Bulletin of Atomic Scientists* ([http://www.thebulletin.org/article.php?art\\_ofn=ja04tertrais](http://www.thebulletin.org/article.php?art_ofn=ja04tertrais))

Interesa destacar, de igual modo, que Francia ya no tiene misiles balísticos de alcance intermedio (IRBM). En 1996 fue desactivada la única base para este tipo de misiles, en Plateau d'Albion.

Sin embargo, su programa para el futuro sigue siendo ambicioso. Aspira a mantener su plena independencia y autonomía en todos los niveles del ámbito nuclear, está creando un sistema muy costoso para la simulación de pruebas para armas nucleares (que le eviten conflictos con sus obligaciones internacionales), está actualizando la mayoría de sus misiles y cabezas nucleares- pensando especialmente en el uso contra nuevas formas de amenazas, presumiblemente "tácticas"<sup>17</sup> en vez de existenciales- e incluso hay indicios de su interés en un escudo contra misiles.

#### *Estrategia y doctrina nuclear de Francia*

El 19 de enero de 2006 el presidente Chirac pronunció un discurso en la base nuclear de submarinos de Ile Longue, en el que delimitó la nueva racionalidad francesa en cuanto a la fuerza de disuasión nuclear. El presidente pasó revista a los peligros de la inestabilidad regional, al creciente extremismo y a la proliferación de las ADM, dejando claro que la fuerza disuasoria nuclear del país se constituía como la garantía última de su seguridad. Asimismo, amenazó con utilizar su armamento nuclear contra cualquier Estado que apoye actividades terroristas contra Francia o que considere la posibilidad del uso de armas de destrucción masiva. En la misma línea, anunció que Francia ha reconfigurado su armamento nuclear.

De sus palabras parecen deducirse, al menos, seis elementos nuevos en la doctrina nuclear francesa: la preocupación en disuadir a los estados que patrocinan el terrorismo; la amenaza de atacar la "capacidad de actuar" del enemigo; la opción de emplear sistemas más discriminadores y controlables; la voluntad de lanzar ataques como "alertas finales"; la garantía de salvaguardar las fuentes de suministro energético, entendidas como un interés vital nacional; y, la presentación de la disuasión nuclear como el fundamento de una estrategia de prevención y, de ser necesario, de intervención militar<sup>18</sup>.

14. El programa *Rafale* consiste en 234 aeronaves para la fuerza aérea y 60 para la Armada. Entre otras funciones convencionales incluye el lanzamiento de ASMP-A nuclear. La fuerza aérea comenzó a formar su primer escuadrón de F2 *Rafale* estándares en Saint-Dizier, en febrero de 2005, con el objetivo de tenerlos operativos para el verano de 2006. El segundo escuadrón estará equipado con capacidades nucleares y se prevé que esté operativo en 2008.
15. Un cuarto SSBN *Triomphant*, *Le Terrible*, está en construcción en el astillero de Cherbourg y se espera que su primera patrulla sea en 2010.
16. Durante su discurso de febrero de 1996, Chirac anunció que un nuevo SLBM, conocido como el *M51*, reemplazará al *M45*. El misil, ahora llamado *M51.1*, se espera que entre en servicio en 2010, coincidiendo con el inicio de operaciones de *Le Terrible*. Se estima que el *M51.1* tendrá un alcance de 6.000 kilómetros y que podrá transportar hasta seis cabezas y ayudas para penetración. Su alcance puede ser ampliado si se opta por lanzar un menor número de cabezas. El misil fue lanzado experimentalmente a principios de 2004 y se calcula que armará a los cuatro SSBN de clase *Triomphant* para el año 2014. Asimismo, un misil mejorado, el *M51.2*, se espera que sea desplegado en 2015 transportando la ojiva TNO.
17. Desde 1996, Francia considera todo su arsenal nuclear "estratégico", lo cual significa que cualquier uso de sus capacidades será adoptado desde el punto de vista de los intereses vitales en juego, y su empleo significaría siempre un cambio radical en el conflicto.
18. YOST, David S., "France's new nuclear doctrine", *International Affairs*, Vol. 82: 4, 2006, pp. 701-721.

19. Bruno Tertrais -en "Nuclear policy: France stands alone", *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 60: 4, julio/agosto 2004, pp. 48-55- señala con acierto que "la política nuclear en Francia está envuelta en un halo de misterio -todavía más que en otros poderes nucleares occidentales- y la transparencia ha sido un anatema en París".
20. En noviembre de 2003, la entonces ministra de defensa, Michèle Alliot-Marie, declaró que "cuando vemos a países con gobiernos no democráticos y en ocasiones sin control- se podría mencionar a Corea del Norte, Irán, Pakistán-, cuando vemos un puñado de países adquiriendo armas nucleares, ¿deberíamos nosotros bajar la guardia?". Por su parte, en octubre de 1999 en un discurso ante el Instituto de Estudios de Defensa en París, el entonces primer ministro Lionel Jospin mantuvo que el arsenal disuasorio debía defender a Francia contra cualquier amenaza, incluyendo las más lejanas. En ese mismo instituto, en junio de 2001, el presidente Chirac afirmó que el arsenal nuclear tiene tres funciones: garantizar la supervivencia del país, defender a Francia contra el chantaje de países nucleares menores y contribuir a la seguridad europea y trasatlántica.

De todas formas, y a pesar de lo que podría deducirse de la disponibilidad de ciertos datos sobre sus capacidades, la estrategia nuclear francesa es un secreto bien guardado<sup>19</sup>. Desde la perspectiva de un modelo que, desde su origen, hace gala de su alto nivel de independencia, hay claras ventajas de este secretismo, aunque sólo sea porque la dificultad desde el exterior en entender la estrategia y manera de responder del país supone un riesgo adicional para agresores potenciales. Ese mismo interés por lograr una total autonomía se ha dejado ver en otras ocasiones, cuando París ha decidido unilateralmente medidas tan significativas como el cierre de sus actividades en Pierrelatte y Marcoule, la destrucción de sus sistemas de IRBM o la reducción de sus plataformas de lanzamiento en un 50%.

No obstante, sería un error interpretar la postura nuclear de Francia como simplemente una herramienta más de su diplomacia. En comparación con otras potencias nucleares, la república francesa ha sido consistentemente agresiva en sus declaraciones sobre las posibilidades de usar sus capacidades. En 1994, por ejemplo, un Libro Blanco del Ministerio de Defensa declaraba que "intereses vitales" no necesariamente debían ser interpretados sólo como asuntos existenciales, dando a entender por tanto que su arsenal nuclear puede servir para cubrir una amplia gama de situaciones.

Igualmente claro es en su rechazo a la idea de "no primer uso", al entender desde una posición nacionalista, y basándose en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas que defiende el derecho de autodefensa de una nación, que sería posible el empleo de la fuerza nuclear como respuesta a un ataque no necesariamente del mismo tipo. Como resultado de distintas declaraciones de dirigentes franceses durante la última década<sup>20</sup>, esta postura tiene relevancia para países que aunque no estén amenazando, o no pretendan hacerlo, la integridad territorial francesa deben calcular muy cuidadosamente sus movimientos contra intereses franceses. La ambigüedad que comporta esta posición se puede resumir en cuatro aspectos fundamentales de su capacidad nuclear:

1. **Está basada en la independencia de Francia y en su posición internacional.** De esa manera, se pretende dar a entender que el arsenal nuclear no está planteado como un instrumento de último recurso, sino como una herramienta susceptible de uso operativo en muy diferentes circunstancias.
2. **Es independiente de otras instancias nacionales o internacionales.** En contraste con, por ejemplo, el Reino Unido, Francia considera que ni necesita de la OTAN, ni de Estados Unidos u otros actores para poner en juego sus capacidades nucleares. Eso le confiere un mayor margen de maniobra para emplearlas en función de sus exclusivos intereses.
3. **Es flexible en relación con las funciones estratégicas que puede encomendarle.** No sólo existe para garantizar la integridad nacional y la supervivencia del Estado, sino que también sirve para defender otro tipo de intereses. Esa característica también deriva de que los distintos programas existentes y la diversidad de las capacidades operativas están diseñados para proveer una multitud de opciones para su uso en distintos casos hipotéticos.
4. **Es, deliberadamente, poco transparente sobre el estado de su arsenal.** Combinando declaraciones frecuentes sobre varios escenarios hipotéticos y posibilidades de su uso, mantiene el suficiente grado de

incertidumbre para contribuir a un mayor efecto disuasorio con respecto a potenciales adversarios. Esto no le ha impedido dejar claro su rechazo a la doctrina contra-fuerza, insistir que en caso de un ataque nuclear contra una potencia menor identificaría como objetivos prioritarios los centros de poder<sup>21</sup>, o desarrollar la idea de "*ultime avertissement*", planteando un ataque limitado como última posibilidad de evitar la destrucción nuclear.

21. "Des Français en Irak? 'Pas à l'ordre du jour'", *Le Journal du Dimanche*, 13 de julio de 2003, P. 2.

En definitiva, los perfiles singulares del sistema nuclear francés- y el hecho de que sigue siendo el tercer poder nuclear mundial- lo convierten en un país de atención preferente desde la perspectiva de la no proliferación, a pesar de la insistencia oficial en considerar su arsenal como de "no-uso" en el actual contexto internacional. En muchos sentidos, ha sido el prototipo de un proliferador voluntario (en línea con su estrategia de "*tout azimuth*") que ha adoptado esta línea no tanto por una explícita necesidad de supervivencia, sino como resultado de sus cálculos para procurarse un lugar entre los más poderosos. Es, asimismo, un ejemplo más de quienes siguen creyendo erróneamente que las armas nucleares pueden llegar a evitar las amenazas de hoy.

### **Reino Unido: Dependencia nuclear diseñada para el siglo XX**

El Reino Unido es, al igual que Francia, uno de los poderes nucleares tradicionales y, por lo tanto, tiene una historia nuclear y un arsenal operativo bien conocido y aceptado internacionalmente. Hoy en día cuenta con alrededor de 200 cabezas nucleares, lo cual es prácticamente el mismo número que se estima sobre Israel y- posiblemente- China. Otro paralelismo que mantiene con Francia es el hecho de que su implicación política (y militar) en el Mediterráneo no se ha traducido en un interés estratégico nuclear en la región, aunque sus capacidades y alcances cubren sobradamente la región y, en consecuencia, debe asumir un papel más importante en asuntos de proliferación del Mediterráneo.

Dos diferencias fundamentales con Francia en el terreno nuclear son su doctrina, basada fundamentalmente en una estrecha cooperación- y dependencia- con EE. UU., y una visión más limitada de la importancia de su arsenal en asuntos en los que no está en juego la existencia del país. Ya desde el inicio, la cooperación con su socio trasatlántico ha sido muy íntima, tanto en el desarrollo de capacidades como en su mantenimiento. Aunque oficialmente el uso de su arsenal es independiente, es difícil imaginar en la práctica una actuación nuclear independiente. Además, el Reino Unido siempre ha considerado su estatuto nuclear como una última línea de defensa contra amenazas a su integridad territorial, más que como una posible herramienta de influencia en asuntos diplomáticos o políticos. En realidad, estos dos aspectos están muy claramente vinculados: el hecho de que el país tenga menos flexibilidad e independencia nuclear encaja en su propia visión de que únicamente le sirve para salvaguardar su supervivencia (mientras confía en la vigencia de su "relación especial" con Washington), renunciando en gran medida a una gama de funciones más amplia que estarían potencialmente a su alcance.

Tradicionalmente Londres ha sido muy activo en el campo diplomático de la no proliferación, firmando el TNP el 1 de julio de 1968 y el Tratado de

22. <http://www.awe.co.uk/>
23. Para la lista completa, véase [www.world-nuclear.org/info/inf84.htm](http://www.world-nuclear.org/info/inf84.htm). De acuerdo con las previsiones oficiales, todos menos uno estarán cerrados durante los próximos 17 años.
24. <http://www.ukaea.org.uk/>
25. <http://www.dti.gov.uk/europeand-trade/non-proliferation/nuclear/safeguards-office/euratom-uk/page25345.html>
26. <http://www.dti.gov.uk/europeand-trade/non-proliferation/nuclear/safeguards-office/iaea-safeguards/page25360.html>

Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares el 24 de septiembre de 1996 (ratificado el 6 de abril de 1998). Eso no ha impedido, en todo caso, que haya continuado hasta hoy con la modernización de sus propias capacidades. Su programa militar nuclear está dirigido en su totalidad desde el Ministerio de Defensa, y desde 1987 la producción y mantenimiento de sus cabezas nucleares está controlado por el “*Atomic Weapons Establishment*”<sup>22</sup>.

### Instalaciones nucleares

El Reino Unido produce alrededor del 20% de su energía en sus 23 reactores nucleares<sup>23</sup> y dispone, desde 1996, de una importante planta de reprocesamiento en Sellafield. El organismo responsable de sus actividades civiles, la “*United Kingdom Atomic Energy Authority*”<sup>24</sup>, está desvinculado de las actividades nucleares militares, aunque cabe destacar que la primera instalación conocida tenía como función prioritaria la producción militar de plutonio. Todas las instalaciones civiles británicas funcionan tanto bajo las salvaguardias del EURATOM<sup>25</sup> como las del OIEA<sup>26</sup>, con el Protocolo Adicional firmado en 1998 (y en efecto desde mayo de 2004). La Tabla 5 muestra los centros e instalaciones más importantes para el arsenal nuclear británico.

**Tabla 5: Instalaciones Nucleares Británicas (seleccionadas)**

Nombre	Descripción
<i>AWE Aldermaston</i>	Instalación central de las actividades nucleares militares. En ella se desarrolla la mayoría de la investigación británica en el área, se diseñan las armas y se produce la mayoría de los componentes nucleares. Establecido en 1950.
<i>AWE Burghfield</i>	Es donde se lleva a cabo el montaje final de las armas nucleares. Hoy produce los componentes no nucleares y es el depósito de armas listas para mantenimiento o desmontaje. Establecido en 1954.
<i>AWE Cardiff</i>	Produce componentes y realiza montajes complejos. Especializado en subsistemas para armas termonucleares. Almacena unas 50 toneladas de uranio agotado. Establecido en 1963.
<i>AWE Foulness</i>	Área de pruebas para altos explosivos y para simulación de los efectos del impacto de detonaciones nucleares.
<i>Sellafield/Windscale/Calder Hall</i>	Instalación civil. En varias ocasiones (la última vez fue en los años ochenta) sus reactores nucleares fueron usados para la producción de plutonio para armas nucleares. Establecido en 1950.
<i>Chapelcross</i>	Cuatro reactores militares de producción. Primera fuente de tritio.
<i>Capenhurst</i>	Producción de uranio enriquecido. Establecido en 1953.

Fuente: *Nuclearweaponsarchive.org*; *World Nuclear Association*

A gran distancia de su vecino francés, el Reino Unido ha hecho únicamente 45 pruebas con armas nucleares entre los años 1952 y 1991.

### Evolución y capacidades militares

En 1940, el Reino Unido fue el primer país en estudiar seriamente las posibilidades de las armas nucleares, llegando a conseguir algunos avances conceptuales importantes. En el acuerdo de Québec (1943) se inició la estrecha cooperación con EE. UU. (y Canadá); posteriormente fue un socio activo en el “*Manhattan Project*” y ya el 29 de agosto de 1945 el entonces primer ministro Clement Attlee estableció formalmente una política nuclear. El 3 de octubre de 1953 RU realizó su primera prueba con una bomba nuclear (de 25kt, llamada *Hurricane*) cerca de la Isla

Trimouille, en Australia. En noviembre de ese mismo año empezó el despliegue de los primeros artefactos militares de carácter nuclear.

Después de su primera prueba exitosa con una bomba de hidrógeno, en 1958, Londres firmó un tratado con Washington (*US-UK Mutual Defence Agreement*), que consolidó la relación íntima e interdependiente (en principio) entre los dos países. El acuerdo cubrió casi todos los aspectos relacionados con los arsenales nucleares, incluyendo el uso de misiles, el intercambio de plutonio, los sistemas de alerta temprana y la realización de pruebas (realizadas en las instalaciones estadounidenses de Nevada). Desde que, en 1960, se produjo la cancelación del misil balístico *Blue Streak*, el RU no ha vuelto a desarrollar por sí solo ningún otro programa de armas nucleares. Aunque el acuerdo ha sido continuamente criticado, por entender que estimula la proliferación del arsenal británico (en contra del TNP), todavía en 2004 los dos países acordaron una extensión de diez años.

Inicialmente, la estrategia nuclear británica se basaba en el lanzamiento de las armas desde sus aviones, con bombas de caída libre (cronológicamente *Blue Danube*, *Red Beard*, *Violet Club*, *Yellow Sun* y *WE-177<sup>27</sup>*) y con misiles estratégicos lanzados desde el aire, específicamente el *Blue Steel* (desplegado en 1962). Además, en 1958, EE. UU. empezó el despliegue en suelo británico de cuatro escuadrones (con 60 misiles en total) del IRBM *Thor*, lanzados desde plataformas móviles.

El previsto sucesor del *Blue Steel*, el misil estadounidense *Skybolt*, nunca llegó en realidad a ser desplegado en el Reino Unido, por las dudas planteadas sobre la vulnerabilidad de las plataformas al estar tan cercanas a los países del Pacto de Varsovia. Por razones similares, se retiraron también los *Thor*. Esta preocupación acabó desviando la atención hacia los misiles balísticos lanzados desde submarinos nucleares (SLBM). El primer submarino nuclear (SSBN), el *HMS Resolution*, inició en 1968 su singladura armado con misiles SLBM *Polaris*, adquiridos a los Estados Unidos. Los cuatro submarinos que se construyeron de esta clase se convirtieron, en definitiva, en el pilar central de la capacidad nuclear británica, hasta el punto de que se llegó a desmantelar el programa nuclear aéreo en 1998. Posteriormente, ya en 1996, el último de los submarinos de la clase *Resolution* fue sustituido por la nueva generación de submarinos *Vanguard*, armados con misiles SLBM *Trident* (véase Tabla 6). En este sentido, el RU es el único entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU que, en lugar de la ya clásica tríada (con armas basadas en tierra, mar y aire), únicamente dispone del pilar naval de disuasión nuclear. En línea con lo señalado anteriormente, también este hecho revela hasta qué punto existe una plena confianza en la asistencia proporcionada por su principal socio trasatlántico.

Tabla 6: Fuerzas Nucleares Británicas		
SSBN	Clase	Fecha de primera patrulla
<i>Vanguard</i>	<i>Vanguard</i>	Diciembre de 1994
<i>Victorious</i>	<i>Vanguard</i>	Diciembre de 1995
<i>Vigilant</i>	<i>Vanguard</i>	Junio de 1998
<i>Vengeance</i>	<i>Vanguard</i>	Febrero de 2001
SLBM	Alcance	Cabezas x carga
<i>Trident II D5</i>	7.400Km	1-3 x 100Kt

Fuente: *Bulletin of the Atomic Scientists* ([http://www.thebulletin.org/article\\_nn.php?art\\_ofn=nd05norris](http://www.thebulletin.org/article_nn.php?art_ofn=nd05norris))

28. <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp98/rp98-091.pdf>
29. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmhansrd/v0030115/debtext/30115-07.htm>
30. "Blair begins push for Trident replacement", *The Guardian*, 17 de noviembre de 2006.
31. "Reid hints at Trident replacement", *The Guardian*, 1 de noviembre de 2005.
32. Véase, por ejemplo, el noveno informe parlamentario de 2005-06, P. 5 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmdefence/1558/1558.pdf>).

Después de las recomendaciones de la Revisión Estratégica de la Defensa de 1998<sup>28</sup>, la situación de las capacidades nucleares británicas es la siguiente:

- Se ha producido una reducción del total de cabezas nucleares hasta "menos de 200", desde un máximo de 350 en 1975.
- Se mantiene una capacidad para armar con SLBM a tres de los cuatro SSBN, más, probablemente, un 15% de "reservas".
- Se contabiliza un total de 58 misiles *Trident* (de los 65 originalmente previstos).
- Se asume que cada SSBN transporta un total de 16 misiles.
- Se mantiene un despliegue permanente de al menos un SSBN (del total de cuatro), con 48 cabezas nucleares.
- Se ha reducido de dos a una la tripulación de cada submarino.
- Se opera con un tiempo de activación estimado en "algunos días", en vez de "algunos minutos" como ocurría durante la Guerra Fría.
- Se ha desarrollado una mayor cooperación con las fuerzas nucleares francesas.

Además de las capacidades ofensivas ya identificadas, RU cuenta con una importante red de alerta temprana, estructurada en torno al *Ballistic Missile Early Warning System* (BMEWS) -básicamente, un sistema de radares- y al *Defense Support Programme* (DSP) -compuesto sobre todo por satélites-, ambos controlados directamente por Estados Unidos. En la misma línea, el gobierno británico ha aceptado<sup>29</sup> el uso de su territorio para el despliegue del sistema de defensa de misiles estadounidense (*National Missile Defense System*).

El apunte más reciente sobre estas cuestiones que cabe reflejar en estas páginas es de noviembre de 2006, cuando el primer ministro británico Tony Blair ha vuelto a resaltar la urgencia de celebrar un debate parlamentario sobre la modernización y sustitución del sistema *Trident*<sup>30</sup>. Por su parte, el secretario de defensa, John Reid, ha defendido la necesidad de seguir manteniendo una capacidad nuclear disuasoria para el futuro (20-50 años)<sup>31</sup>. Sin embargo, parece claro que existen diversos obstáculos políticos para defender abiertamente una renovada inversión económica tan importante en una época dominada por unas amenazas (incluyendo el terrorismo internacional) muy distintas a las que definían la agenda de la seguridad mundial, y británica, durante la Guerra Fría.

### *Estrategia y doctrina nuclear del Reino Unido*

Como ya se ha dicho anteriormente, y en notorio contraste con Francia, el programa nuclear británico ha sido relativamente unidimensional, pensado para garantizar del mejor modo posible la integridad territorial, y dependiente casi en su totalidad de la cooperación de EE. UU. Planteado en términos de "independencia de adquisición" y de "independencia de operación"<sup>32</sup>, mientras que Francia ha aspirado -asumiendo un alto coste- a lograr las dos, RU ha renunciado a la primera de ellas, intentando de ese modo reducir sus costes y lograr una mayor eficacia. Sin embargo, la integración operativa de los sistemas británicos con los estadounidenses es tan profunda que es imposible imaginar que Londres decida hipotéticamente hacer uso de sus armas nucleares sin contar de manera muy estre-



cha con la cooperación estadounidense, lo que resta, como mínimo, autonomía y, tal vez, eficiencia. Además, el hecho que sólo disponga de un único sistema de lanzamiento (con submarinos SSBN cargados con SLBM) -y de que únicamente mantenga desplegada y operativa permanentemente sólo a una de las cuatro plataformas que constituyen su arsenal se traduce, al mismo tiempo, en una menor capacidad de maniobra táctica y en un menor nivel de la siempre conveniente incertidumbre en la mente de posibles adversarios.

No parece, en cualquier caso, que esto sea percibido como un problema por los gobernantes y estrategas británicos. Por el contrario, parecen considerar que para evitar un ataque procedente de otro Estado nuclear, sus 200 cabezas resultan suficientes (nivel similar al que presenta un país como Israel, muy preocupado precisamente por mantener una capacidad de disuasión creíble con respecto a sus adversarios y enemigos). Además, como último apoyo a sus planteamientos, toman a su aliado del otro lado del Atlántico como una garantía añadida de disponer de una segunda capacidad disuasoria brutalmente superior a cualquier otra que se pueda tomar en consideración.

En un intento por matizar y complicar aún más la ecuación nuclear de la disuasión británica, tras el final de la Guerra Fría (período en el que la base fundamental de la capacidad nuclear nacional descansaba en los *Trident*) el entonces secretario de defensa, Malcolm Rifkind, le añadió una función "subestratégica"; es decir, con capacidades tácticas, lo que ampliaba al menos teóricamente los posibles escenarios en los que podrían emplearse las armas nucleares. En esencia, este cambio doctrinal apenas alteraba la visión tradicional de la disuasión nuclear y por ello cabe pensar que fue anunciado simplemente para evitar las dudas que pudieran cuestionar la voluntad británica para implicarse en una escalada nuclear<sup>33</sup>.

Aunque sea apenas un matiz, este cambio parece haber agrandado ligeramente el margen de maniobra al Reino Unido; o al menos así puede intuirse de su postura amenazante contra Irak (antes de que se iniciara la guerra de 2003) sobre el hipotético uso de sus capacidades nucleares si Irak llegara a emplear armas químicas o biológicas. Probablemente en ese mismo sentido hay que entender la más reciente referencia de la Revisión Estratégica de Defensa de 2002, al sostener que "tenemos que dejar claro, especialmente a los líderes de estados "de preocupación" [*of concern*"] y de organizaciones terroristas, que todas las fuerzas tienen una función disuasoria, y que tenemos una amplia gama de posibles respuestas disponibles"<sup>34</sup>.

En principio, esta postura parece ir en contra de la insistencia oficial de que la disuasión nuclear no es una herramienta para responder a todas las amenazas a la seguridad nacional del RU, entendiendo que su uso queda reservado para casos *in extremis*, que realmente ponen en peligro la supervivencia de la nación<sup>35</sup>. Sin embargo, en realidad es muy improbable que el Reino Unido contemple el uso "subestratégico" de sus fuerzas nucleares, no sólo por el fuerte movimiento antinuclear existente en el seno de la sociedad británica, sino también porque es difícil imaginar una situación en la que EE. UU. no estuviera dispuesto a actuar de esta manera y el Reino Unido sí lo hiciera. Además, es importante destacar que, como condición del acuerdo con Washington para obtener los misiles *Trident*, se determinaba que estos misiles deben estar asignados a la

33. "Nuestro análisis sobre la disuasión y la contribución de las armas nucleares a ella, tiene ahora que ponerse en relación con un nuevo contexto. Las ideas básicas no cambian. La disuasión sigue haciendo referencia a la necesidad de crear en la mente del potencial agresor la creencia de que no puede dar por descontado nuestra renuncia a usarlas". RIFKIND, Malcolm, *UK Defence Strategy; A Continuing Role for Nuclear Weapons?* 1993.
34. "Strategic Defence Review: A New Chapter", *Ministry of Defence*, Cm 5566 Vol. I, julio de 2002.
35. Así lo determina nuevamente el octavo informe parlamentario de 2005-06: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmdfence/986/98605.htm#n46>

36. *British American Security Information Council*: <http://www.basincint.org/nuclear/legaln.htm#11>
37. *Military and political aspects of British Nuclear Forces and Defence Policy*, Presentación para la *British American Information Council*, 6 de noviembre de 2004.

estructura militar de la OTAN para defender la Alianza, "con la excepción de los casos en que los que el gobierno decida que hay en juego intereses nacionales fundamentales"<sup>36</sup>. En resumen, el RU no parece tener el grado de independencia militar ni la voluntad social y política para asumir un uso de su arsenal nuclear a la manera "francesa".

Lo que es preocupante, de todas formas, es que- con un arsenal nuclear menos relevante de lo que su posición internacional parecería demandar- el gobierno británico no se muestre dispuesto de ser más activo en la creación y apoyo a dinámicas internacionales de no proliferación más efectivas. En una época dominada por la amenaza del terrorismo internacional y cuando la mayoría de las amenazas a la seguridad nacional proceden no tanto de gobiernos extranjeros sino de actores y movimientos no estatales, resulta difícil encontrar un papel efectivo de las capacidades nucleares para hacerles frente. Como sostiene Nicola Butler, "las consecuencias de que el RU esté dispuesto, si fuera necesario, a usar sus armas nucleares contra estados 'de preocupación' ["of concern"] y contra organizaciones terroristas abre dudas sobre la posibilidad de conseguir esto sin matar a un gran número de civiles"<sup>37</sup>. El argumento clásico de la disuasión nuclear podría seguir siendo válido en términos realistas, pero el uso de esta capacidad para atender a los nuevos problemas del siglo XXI muestra un pensamiento todavía no adaptado a las realidades de hoy.

### Estados Unidos: Una fuente de proliferación en el Mediterráneo

A pesar de la importancia de Francia y el Reino Unido en asuntos mediterráneos, en lo que hace referencia a las ADM, su estatura dentro de la región, queda empujada por la de Estados Unidos. Es obvio que EE. UU. domina hoy la escena internacional, pero tal vez en ningún otro sitio sea esto más claro que en el Mediterráneo, y en pocos asuntos este hecho es tan pronunciado como en el ámbito de la proliferación nuclear. Esta significativa diferencia y el hecho de que los arsenales estadounidenses y sus programas estén planteados en términos planetarios no permiten seguir un esquema de análisis similar al elegido en las páginas anteriores para Francia y el Reino Unido. Por el contrario, lo único que se pretende en este subapartado es resaltar la influencia que su mera presencia, tanto física como desde la lejanía, tiene para los asuntos mediterráneos, sea en el estricto terreno de las ADM o en cualquier otro relacionado con la seguridad regional en una dirección que acelera las tendencias proliferadoras.

Desde un punto de vista fáctico, basta mencionar los ejemplos de las bases militares en países como Bahrein y Turquía, del despliegue de alrededor de 140.000 soldados en Irak y de la presencia de la VI Flota en el Mediterráneo y de la V Flota en el Golfo Pérsico, para concluir que EE. UU. es la primera potencia militar regional. Por si esto no fuera suficiente, su actitud y sus acciones en el campo de la proliferación de ADM resaltan aún más ese perfil:

- **En relación con Israel** - Incluso aunque Israel no hubiera sido en sí mismo una potencia nuclear (que no parece haber descuidado tampoco el desarrollo de los otros componentes de las ADM), resulta difícil imaginar que sus vecinos árabes no percibieran con intranquilidad la alargada sombra del paraguas nuclear estadounidense de protección de su principal aliado en la zona.

- **En relación con los infructuosos intentos de crear una zona libre de armas nucleares (ZLAN)** – Aunque no se tomara en consideración que las capacidades nucleares estadounidenses tienen alcance global, no es posible pensar en una situación de equilibrio militar global en la región, sin considerar la supremacía que ostenta Washington, inclinando la balanza hacia el lado que considere más conveniente en función de sus intereses particulares. Éste es un argumento adicional que desincentiva el verdadero arranque de una iniciativa para crear una ZLAN.
- **En relación con la posible proliferación de Irán** - Como se analiza en páginas posteriores, la historia de sospechas y acusaciones sobre el programa nuclear iraní es larga (y llena de predicciones apenas cumplidas hasta ahora), y se pueden identificar factores endógenos que explicarían esa opción. En todo caso, la invasión de Irak en 2003 (y la prácticamente simultánea falta de acción militar contra Corea del Norte) es un factor poderoso para explicar la tentación de cualquiera de los integrantes del llamado “eje del mal”, y de algunos otros, a recurrir a las armas nucleares como método preferente de seguridad frente a lo que perciben como una amenaza directa.
- **En relación a la seguridad de los arsenales de ADM** - La posición de EE. UU. es única en los entramados internacionales promotores de la cooperación y la transparencia en el terreno de la no proliferación. Su actitud renuente a potenciar los mandatos de organismos como el OIEA para lograr un cumplimiento más exacto y equilibrado (sin dobles varas de medir) de los tratados y acuerdos firmados, y menos aún para dar nacimiento a otros más precisos, resta fuerza a la agenda de no proliferación. Si a eso se le añade el efecto pernicioso de la “guerra contra el terror”, puede entenderse que se incrementen las resistencias a una mayor cooperación internacional en la materia.

En resumen, es imposible subestimar su importancia en la agenda mediterránea de las ADM, partiendo del simple hecho de que, dejando de lado una actitud no siempre acorde con su discurso oficial a favor de evitar la proliferación, posee el mayor y más moderno arsenal nuclear<sup>38</sup>. Aunque existen varios obstáculos estructurales difíciles de superar (Israel, intereses geoeconómicos propios, terrorismo internacional) -y, por ahora, su actitud no parece favorable al cambio-, Washington sigue teniendo el potencial de convertirse en un actor vital para modificar las tendencias regionales negativas a la proliferación.

#### *Las capacidades nucleares estadounidenses: Un breve resumen<sup>39</sup>*

Con los arsenales nucleares de Rusia y de EE. UU. plenamente operativos, resulta difícil hablar de la existencia de verdaderas regiones o zonas libres de armas nucleares: Las capacidades de los dos antiguos rivales cubren todos los rincones del planeta y, por lo menos en el caso de Washington, su presencia y el orden de sus intereses sólo puede ser calificado como globales. El arsenal nuclear estadounidense no tiene rival hoy en día. Dispone de una impresionante gama, tanto en términos de variedad y calidad como de cantidad<sup>40</sup> de cabezas nucleares y sistemas de lanzamiento, incluso aún reconociendo que su número ha bajado sustancialmente tras el fin de la Guerra Fría.

38. Por un lado, firmó el TNP el 1 de julio de 1968 (ratificándolo en 1970) y no ha hecho ensayos nucleares desde 1992. Sin embargo, en 1999 el Senado se negó a ratificar el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, debilitando así su posición de liderazgo (potencial) en asuntos de no proliferación. Una postura similar adoptó en 2002, cuando decidió denunciar el Tratado ABM (Tratado sobre Misiles Antibalísticos), lo que supuso su dismantelamiento en la práctica. Esa misma línea, difícilmente asumible desde una perspectiva de no proliferación, es la que ha seguido al desarrollar sofisticados sistemas de simulación de pruebas nucleares, sin quebrantar formalmente sus obligaciones en el marco del TNP, pero actuando en contra de su espíritu. Otro caso polémico ha sido el desarrollo de una nueva generación de armas nucleares tácticas (autorizada por el presidente en 2003), diseñadas para aumentar la flexibilidad en la respuesta nuclear.
39. Para una discusión más detallada véase [http://www.nti.org/e\\_research/profiles/USA/index.html](http://www.nti.org/e_research/profiles/USA/index.html)
40. Todo ello al margen de que, en lo que se refiere al número de cabezas y sistemas activos, Rusia todavía tiene un número mayor (véase Tabla 1).

41. Para una lista detallada de todas las armas nucleares estadounidenses puede consultarse <http://nuclearweaponarchive.org/Usa/Weapons/Allbombs.html>
42. Según Robert S. Norris y Hans M. Kristensen, en "U.S. Nuclear Forces, 2006", *Bulletin of the Atomic Scientists*, January/February 2006, PP. 68-71. Otros estudios, por ejemplo, la *Nuclear Threat Initiative* ([www.nti.org](http://www.nti.org)) dan una estimación de unas 800.
43. Una visión actualizada y pomenorizada de la actual estrategia nuclear estadounidense puede consultarse en MCDONOUGH, David S., "Nuclear superiority", *Adelphi Paper* N° 383, IIS, Londres, 2006.
44. [www.fas.org/nuke/guide/usa/doctrine/dod/jp3\\_12\\_1.pdf](http://www.fas.org/nuke/guide/usa/doctrine/dod/jp3_12_1.pdf)

De sus 5.521 cabezas nucleares<sup>41</sup> activas en enero de 2006, la Tabla 7 muestra que 5.021 son de carácter estratégico -repartidas en los distintos pilares de la tríada nuclear en ICBM (1.050 cabezas), submarinos (2.016) y bombarderos (1.955)- y las quinientas restantes<sup>42</sup> son consideradas como armas tácticas -misiles de crucero *Tomahawk* y bombas *B61*. Aunque no puede determinarse qué parte específica de todo el arsenal disponible está orientado hacia el Mediterráneo, y al margen de que su alcance permite reasignar objetivos si la situación así lo exigiera, sí cabe mencionar que algunos centenares de las *B61* están desplegadas en países europeos como Turquía, Italia, Alemania, el Reino Unido, Bélgica y los Países Bajos.

**Tabla 7: Fuerzas Nucleares Estadounidenses**

Tipo	Número	Año de despliegue	Cabezas x carga (Kt.)	Activas/ Reservas
<b>ICBM</b>				
<i>LGM-30G Minuteman III</i>				
<i>Mk-12</i>	150	1970	1 W62 x 170	150
<i>Mk-12</i>	50	1970	3 W62 x 170 (MIRV)	150/30
<i>Mk-12<sup>a</sup></i>	300	1979	2-3 W78 x 335 (MIRV)	750/35
Total	500			1.050/65
<b>SLBM</b>				
<i>UGM-133A Trident II D5</i>				
<i>Mk-4</i>	-	1992	6 W76 x 100 (MIRV)	1.632/80
<i>Mk-5</i>	-	1990	6 W88 x 455 (MIRV)	384/20
Total	336			2.016/100
<b>Bombarderos</b>				
<i>B-52H Stratofortress</i>	94/56*	1961	ALCM/W80-1 x 5-150	
ACM/W80-1 x 5-150	1.000/30			
400/20				
<i>B-2A Spirit</i>	21/16	1994	B61-7, - 11, B83-1	555
Total	115/72			1.955/50
<b>Fuerzas no estratégicas</b>				
<i>Tomahawk SLCM</i>	325	1984	1 W80-0 x 5-150	100
<i>B61-3, -4</i>	-	1979	0.3 - 170	400
Total	325			500
<b>Total</b>				<b>5.521/215</b>

\*La primera cifra es el inventario de aviones. La segunda se refiere a los aviones operativos asignados a misiones.

Fuente: *Bulletin of Atomic Scientists* ([http://www.thebulletin.org/print\\_nn.php?art\\_ofn=jf06norris](http://www.thebulletin.org/print_nn.php?art_ofn=jf06norris)).

### La doctrina nuclear<sup>43</sup>

A diferencia de las modulaciones y ambigüedades que han manejado en distintos momentos tanto Francia como el Reino Unido, Estados Unidos ha sido mucho más explícito, formal y riguroso en su visión de la doctrina nuclear nacional. Sin remontarse más atrás, ya en 1996, durante el gobierno de Bill Clinton fue acordada la *Doctrine for Joint Theater Nuclear Operations*<sup>44</sup>, introduciendo tres cambios sustanciales en la doctrina nuclear estadounidense (hasta entonces diseñada prácticamente en exclusiva para la disuasión de un ataque nuclear por parte de la Unión

Soviética/Rusia). En primer lugar, identificaba a los actores no estatales como objetivos legítimos de las armas nucleares. Además, el Departamento de Defensa modificó la lista de países que podrían ser objetivos nucleares, incluyendo ya a Irán y Corea del Norte. Por último, se transfería a los comandantes militares sobre el terreno la posibilidad de actuar autónomamente, sin necesidad de contar con más órdenes superiores, para usar sus armas nucleares sin tener que esperar a ser atacados con ADM. Este último punto significó un cambio dramático en el pensamiento sobre el uso de la fuerza en la defensa de la seguridad nacional.

En diciembre de 2001, la *Nuclear Posture Review*<sup>45</sup> desarrolló un catálogo de las distintas alternativas de uso de las fuerzas nucleares e identificó a los distintos países susceptibles de ser objeto de una acción de este tipo: China, Rusia, Irak, Corea del Norte, Irán, Libia y Siria. En resumen, las situaciones contempladas para un ataque eran:

- contra objetivos resistentes a ataques no nucleares;
- en represalia a un ataque de ADM; y
- “acontecimientos militares sorprendentes” (*surprising military developments*).

Ese mismo documento mencionaba la posible necesidad de usar la fuerza nuclear para destruir reservas de armas químicas o biológicas, e incluso se llegan a contemplar posibles usos ligados a la resolución militar del conflicto árabe-israelí. Posteriormente, en 2002, la *National Strategy to Combat WMD*<sup>46</sup> ya consideró que el uso de estas armas por parte de otros estados o grupos no gubernamentales podía ser una amenaza. Por último, en 2005, la *Doctrine for Joint Nuclear Operations* estableció que la nueva doctrina está dotada de un cierto “aura expedicionario que amenaza con hacer de las armas nucleares simplemente uno más de los instrumentos de la caja de herramientas disponibles. El resultado es la “pre-emption” nuclear, que la nueva doctrina corona oficialmente y por primera vez como la pieza básica de la doctrina nuclear conjunta de EE. UU; de tal forma que el objetivo ya no es la disuasión a través de la amenaza a la represalia sino la destrucción en el campo de batalla de blancos explícitos”<sup>47</sup>.

Esta postura oficial de Washington no sólo va en contra de la idea de no proliferación, sino que reduce el umbral para el uso de armas nucleares y resulta incluso contradictorio con el discurso que se maneja para tratar el tema de Irán y otros países. Lo más preocupante es, por encima de los demás argumentos críticos, que ofrece un “permiso formal” para el ataque preemptivo contra cualquier grupo o Estado “terrorista” o enemigo<sup>48</sup>, aún en el caso de que no amenacen directamente la integridad territorial del país.

En función de lo que asumen los dos últimos documentos citados se pasa de una “destrucción mutua asegurada”, pilar básico del modelo estratégico nuclear de las cinco anteriores décadas a la “destrucción unilateral asegurada”, con una clara vocación por lograr la superioridad nuclear. Por otro lado, aunque se mantiene el concepto de tríada, éste ya ha dejado de estar compuesto por los sistemas de lanzamiento terrestres, navales y aéreos clásicos, para convertirse en: 1) sistemas de ataque (que agrupa a los tres componentes de la antigua tríada); 2) sistemas defensivos de limitación de daños, incluyendo el llamativo, pero todavía muy lejos de su operatividad, “escudo de misiles”; y 3) una revitalizada infraestructura de

45. [www.globalsecurity.org/wmd/library-policy/dod/npr.htm](http://www.globalsecurity.org/wmd/library-policy/dod/npr.htm)

46. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>

47. KRISTENSEN, Hans, *The Role of US Nuclear Weapons: New Doctrine Falls Short of Bush Pledge*, September 2005 ([http://www.wagingpeace.org/articles/2005/09/00\\_kristensen\\_us-nuclear-weapons-doctrine.htm](http://www.wagingpeace.org/articles/2005/09/00_kristensen_us-nuclear-weapons-doctrine.htm)).

48. “Cuanto mayor sea la amenaza, mayor es el riesgo de la inacción (...) Para prevenir esas acciones hostiles por parte de nuestros adversarios, EE. UU. actuará, si es necesario, preemptivamente.” *National Security Strategy*, White House, 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

49. [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/05/14/AR2005051400071.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/05/14/AR2005051400071.html)
50. Norris y Kristensen, op. cit.
51. <http://www.globalsecurity.org/military/systems/munitions/blu-109.htm>
52. Otro ejemplo a reseñar es el apoyo estadounidense a la creación de una capacidad de "segundo golpe" para las fuerzas nucleares israelíes.
53. Según el Pentágono, las nuevas armas son "seguras" para la población civil: (<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=viewArticle&code=20060217&articleId=1988>).
54. Aunque también podría concluirse que el ejemplo coreano acelera la urgencia de encontrar métodos eficaces para reconducir el programa nuclear iraní.

defensa que permita responder con mayor flexibilidad y rapidez para crear nuevas capacidades nucleares o de otro tipo.

Hay que destacar que, obviamente, los informes y documentos de este carácter, aunque sean aprobados oficialmente, no siempre terminan convirtiéndose en líneas políticas prácticas y que, al mismo tiempo, a menudo hay ventajas en mantener una amplia gama de opciones (como ya se mencionó antes en relación a Francia) para complicar los cálculos a cualquier posible enemigo. Sin embargo, no por ello dejan de tener efectos concretos e importantes, que terminan por condicionar tanto el pensamiento dentro de los círculos militares como las decisiones políticas.

Por lo que se refiere de manera más precisa al Mediterráneo, conviene reseñar que la prensa estadounidense informó ya en noviembre de 2003 que el Mando Estratégico estadounidense había desarrollado planes (CONPLAN 8022-02) ideados para tratar casos como el de Irán, utilizando una combinación de tácticas que incluían la posible utilización de armas nucleares<sup>49</sup>. A principios de 2004 el entonces secretario de defensa Donald Rumsfeld ordenó la implementación del plan<sup>50</sup>. Por otra parte, en 2005 Israel probablemente recibió su primera generación de armas nucleares tácticas desde EE. UU.<sup>51</sup>, acelerando nuevamente el proceso de proliferación en el Mediterráneo y estimulando, como reacción, a algunos de los países vecinos a seguir la misma senda<sup>52</sup>.

Al reducir el umbral de primer uso de su capacidad nuclear tan radicalmente, EE. UU. está creando una dinámica -especialmente en el Mediterráneo de hoy- más tenso e imprevisible. En el hipotético caso de que algún día llegara a usar sus nuevas "mini-nukes", hay bastantes probabilidades de que el Mediterráneo fuera el escenario elegido. Incluso en el caso improbable que todo funcionara como debería (inteligencia adecuada, tecnología precisa, reducción máxima de daños colaterales<sup>53</sup>...), no es fácil imaginar que los países y/o grupos que hubieran recibido el ataque se entretuvieran en distinguir entre las "tradicionales" armas nucleares disuasorias y estos nuevos tipos, descalificando de paso cualquier discurso sobre la importancia de la moderación o sobre la necesidad de la cooperación.

Aún en el caso de que la nueva doctrina no se traduzca nunca en acciones tan dramáticas como las que apuntan los documentos que le dan vida, el resultado de los recientes cambios en la estrategia nuclear estadounidense supone un claro aumento de la tensión internacional, genera nuevas barreras para la cooperación en asuntos de no proliferación y lucha contra el terrorismo internacional y, de modo indeseable, contribuye a incentivar a los adversarios de Washington en su carrera por obtener o desarrollar sus propios métodos disuasorios.

## Irán y la proliferación nuclear

En estos últimos meses, Corea del Norte ha robado protagonismo en el debate sobre la proliferación nuclear a la República Islámica de Irán (o, lo que es lo mismo, le ha concedido indirectamente mayor margen de manobra)<sup>54</sup>. De cualquier manera, el conflicto diplomático entre Irán y las principales potencias occidentales sobre su programa nuclear sigue siendo una

prioridad en la agenda internacional. Aunque el núcleo de la crisis parece centrarse en la rivalidad entre Irán y EE. UU., lo que le otorgaría un perfil global, las posibles consecuencias directas de un Irán nuclear afectan mucho más directamente al Mediterráneo que al resto del planeta. Por lo tanto, aunque el Mediterráneo tiene una obvia importancia para el resto del mundo e Irán tiene al menos un 11% de las reservas globales de petróleo y un 14% de las de gas -lo que lo convierte en el segundo del mundo en ambos terrenos-, resulta más adecuado tomar en consideración un enfoque prioritariamente regional, en lugar de optar por otro que considere el conflicto como una lucha dentro de un marco existencial universal.

Desafortunadamente es ya imposible evitar que el caso de Irán se haya convertido en uno más de los capítulos de la "guerra contra el terror", con la equivocada idea de que el mundo se dirige hacia un choque cultural y religioso entre la civilización islámica y la occidental. Dentro de este marco, gran parte de la discusión sobre el tema iraní se asemeja desde hace tiempo a una investigación criminal: parece claro quién es el culpable y ahora sólo falta encontrar las pruebas y el arma usada en el homicidio. Probablemente es por esa razón por lo que la mayor parte del debate se emplea en identificar y denunciar asuntos relativos a la ruptura de acuerdos del régimen internacional de no proliferación, en lugar de presentar respuestas y soluciones holísticas, más preocupadas por determinar cuáles son los legítimos intereses estratégicos de los actores enfrentados y, especialmente, cuáles pueden ser las vías para acomodarlos en una ecuación que no conduzca inevitablemente al conflicto abierto.

Gran parte de la discusión sobre la crisis iraní y su posible proliferación nuclear viene lastrada por los obstáculos que representan un número considerable de suposiciones, erróneamente convertidas en hechos incuestionables de conocimiento comúnmente aceptado. Por ejemplo, se da ya por supuesto que Irán tiene un sofisticado programa para desarrollar armas nucleares<sup>55</sup>, a pesar de que todavía no existen pruebas definitivas (sólo indicios y deducciones basadas en el razonamiento estratégico comparado). Se asegura, asimismo, que la línea oficial de Irán siempre ha proclamado que las armas nucleares no son un objetivo nacional<sup>56</sup>. Otra suposición común, de una larga lista de ellas, es que la proliferación nuclear en países como Irán lleva sin remedio al terrorismo nuclear; todo ello a pesar de que hay muchas razones para no creer necesariamente en este vínculo<sup>57</sup>. A esta imagen sombría puede añadirse aún el efecto negativo que tuvieron en su momento las revelaciones sobre la existencia de una red de tráfico ilícito, dirigida por el científico paquistaní A. Q. Khan -cerrada oficialmente en 2001, pero no investigada por Pakistán hasta octubre de 2003, después de la interceptación de un barco con piezas para centrifugadoras destinado a Libia- que sirvió durante un tiempo para impulsar el programa nuclear de Irán<sup>58</sup>.

Teniendo en cuenta estas consideraciones de partida, la preocupación sobre la supuesta proliferación nuclear en la que Irán estaría inmerso es, obviamente, justificada. Aunque la emergencia de un Irán proliferador no debe ser automáticamente interpretada como el fin del orden mundial vigente, tal como muchos analistas argumentan, no puede ocultarse que el desarrollo actual de la crisis está afectando muy seriamente a la seguridad del Mediterráneo. Es por eso por lo que el fracaso diplomático cosechado hasta ahora en los sucesivos intentos de frenar las hipotéticas apetencias nucleares iraníes es tan grave. Las repercusiones de lo que suceda en Teherán afectan

55. En mayo de 2006, el ex ministro de asuntos exteriores alemán, Joschka Fischer, proclamó que "no puede haber ya ninguna duda razonable de que la ambición iraní es dotarse de armas nucleares" ("The Case for Bargaining with Iran", *The Washington Post*, 29 de mayo de 2006). Por su parte, el ministro de exteriores francés, Philippe Douste-Blazy, sostiene que "es un programa nuclear militar clandestino" (*BBC News*, 16 de febrero de 2006, [http://news.bbc.c.uk/2/hi/middle\\_east/4718838.stm](http://news.bbc.c.uk/2/hi/middle_east/4718838.stm)).
56. Los dos argumentos más frecuentes son que tales armas son inaceptables desde la perspectiva de los principios de la religión islámica y que la era de las armas nucleares ha llegado a su fin (véase, por ejemplo, el discurso del presidente Mahmoud Ahmadineyad ante la Asamblea General de la ONU del 17 de septiembre de 2006). En la misma línea parece ir la *fatwa* emitida el 9 de agosto de 2005 por el *ayatolá* Ali Jamenei, máxima autoridad del país, prohibiendo la producción, almacenamiento y uso de armas nucleares.
57. Véase el Apartado III de este informe sobre terrorismo.
58. El propio Khan confesó diversas actividades proliferadoras con Irán (en una lista que incluía varios países) entre los años 1989 y 2000 (<http://www.globalsecurity.org/world/pakistan/khan.htm>).

59. La primera actividad nuclear en Irán se remonta a los años cincuenta, con apoyo estadounidense. Sin embargo, hasta la revolución islámica, el programa no fue considerado una seria amenaza internacional, aunque ya había claras indicaciones de su orientación hacia objetivos no sólo pacíficos.
60. Véase una cronología en el Apartado V (Anexos).
61. Por ejemplo en junio de 2003 y en el mismo mes de 2004 ([http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laealran/iran\\_timeline3.shtml](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laealran/iran_timeline3.shtml)).
62. De hecho, fueron varias las respuestas negativas a acusaciones de EE. UU. que sostenían lo contrario. En septiembre de 2006, por ejemplo, Vilmos Cserveny, director de relaciones exteriores del OIEA, remitió una carta al Congreso estadounidense, refutando la mayor parte de un informe en esa línea de los servicios de inteligencia, en la que calificaba la información contenida en él de "errónea, engañosa y no demostrada" ([http://news.bbc.co.uk/2/shape/red/bsp/hi/pdfs/14\\_09\\_06\\_iaea.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shape/red/bsp/hi/pdfs/14_09_06_iaea.pdf)).

no sólo a todo el Golfo Pérsico y a Oriente Próximo sino que, por muy diferentes vías, termina perturbando también al conjunto de la seguridad mundial. De ahí que tanto Estados Unidos –en su calidad de líder mundial y de país con intereses muy directos en la región–, como la UE –en tanto que actor mediterráneo y en su condición de importador neto de materias primas energéticas procedentes de la región– y la ONU –como referente principal de la comunidad internacional y en función de su mandato de liderar los esfuerzos para garantizar la paz y la seguridad internacional– deben reconsiderar sus posturas para poder afrontar la situación con más eficacia y consistencia que la demostrada hasta ahora.

### Breve resumen del proceso

Existe una larga historia de declaraciones, acciones diplomáticas, inspecciones e indicios que parecen apuntar, ya desde antes de la revolución islámica de 1979 liderada por el *ayatolá* Ruhollah Jomeini<sup>59</sup>, a una sostenida ambición nuclear (pacífica o no) por parte de Irán<sup>60</sup>. A pesar de ello, la inquietud y la tensión internacional no se puso realmente de manifiesto hasta enero de 2002 cuando, por una parte, el presidente George W. Bush incluyó a este país en su desafortunado "eje del mal" y, por otra, cuando en agosto de ese mismo año el Consejo Nacional de Resistencia de Irán (grupo iraní de oposición) denunció la existencia de instalaciones y actividades nucleares secretas en Natanz y en Arak.

A partir de ese punto, Irán pasó a ser identificado como una amenaza de primer orden dentro del marco de la "guerra contra el terror". Desde entonces, el conflicto se ha visto salpicado por un permanente intercambio de acusaciones retóricas, informes y esfuerzos diplomáticos, con Estados Unidos, la ONU, el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y la llamada UE-3 (Francia, Reino Unido y Alemania) como actores principales en la búsqueda de pruebas que permitan calibrar la verdadera situación del programa nuclear iraní. Mientras que Washington ha ido aumentando sus amenazas, convencido de que Irán está acelerando el proceso para hacerse con armas nucleares, la UE-3 se ha centrado en un ejercicio diplomático que, ofreciendo diferentes incentivos, pretende modificar el comportamiento iraní. Por su parte, el OIEA, en medio de considerables presiones, ha procurado asegurarse el acceso a las instalaciones susceptibles de ocultar actividades que violaran el TNP para determinar la verdadera naturaleza de un programa sólo conocido en parte.

En varias ocasiones a lo largo de estos últimos años<sup>61</sup> el propio director general del OIEA, Mohamed El Baradei, ha criticado a Irán por falta de cooperación, aunque nunca llegó a acusarlo abiertamente de incumplir sus obligaciones básicas del TNP<sup>62</sup>, hasta que en febrero de 2006 el máximo órgano de decisión del Organismo votó por trasladar el caso de Irán al Consejo de Seguridad de la ONU, ante las sospechas de que pudiera existir un programa nuclear oculto. Esta medida llevó a la república islámica a suspender la cooperación voluntaria con el Organismo y a limitarse a cumplir únicamente con sus obligaciones mínimas bajo los tratados vigentes (sin incluir las normas más exigentes que se derivan del Protocolo Adicional de 1997, firmado pero no ratificado por Teherán), al tiempo que reiteraba que el programa en marcha sólo contempla el uso pacífico de la energía atómica. Esta línea de comportamiento se vio culminada con la



declaración del presidente iraní, el pasado 14 de abril de 2006, de que su país había conseguido enriquecer uranio para reactores nucleares después de haber acoplado un total de 164 centrifugadoras.

Desde entonces, el conflicto se ha centrado en la ONU, con Irán todavía rechazando la suspensión de sus actividades de enriquecimiento de uranio. Esa situación llevó, el 31 de julio de 2006, al Consejo de Seguridad a fijar el 31 de agosto como la fecha límite para que Irán cesara en su empeño. Aferrado al argumento real de que el enriquecimiento de ese material no supone ninguna violación del TNP, Irán ha hecho caso omiso a la demanda de la ONU, exponiéndose a algún tipo de sanciones que, al cierre de este informe, no se han producido en cualquier caso. Las autoridades iraníes conocen sobradamente las divergencias que se manifiestan en el seno del Consejo de Seguridad sobre la adopción de cualquier castigo, y cuenta hasta hoy con el respaldo de actores tan significados como Rusia y China, reacios a aceptar las propuestas lideradas por Washington en este terreno. Por su parte, la UE-3 sigue buscando un improbable acuerdo, con incentivos económicos que no son suficientemente atractivos para Teherán, consciente además de que la clave de bóveda para la resolución de la crisis no está tanto en la oferta comunitaria como en la visión de Washington, contraria a otorgar garantías de seguridad al régimen iraní. En estas circunstancias no puede sorprender que el presidente Ahmadineyad afirmara el 23 de octubre de 2006 que “ellos (Occidente) deberían saber que aprovechar la energía nuclear es una demanda de toda la nación iraní... Todos los iraníes insisten en su derecho y no retrocederán un ápice”<sup>63</sup>.

Frente a esta postura iraní, la posición occidental liderada por EE. UU. pero seguida en diferentes niveles por otros países es que existen ya suficientes pruebas de que Irán no sólo tiene la ambición, sino también un programa específicamente diseñado para conseguir hacerse con armas nucleares. Esta percepción -en combinación con su postura antagonista hacia Israel y hacia Occidente en general<sup>64</sup> y con el apoyo que presta a grupos como Hezbolá, Yihad Islámica e incluso a Hamás- contribuye a ir aunando voluntades para establecer un frente común contra las pretensiones iraníes. Aunque no se haya logrado concretar dicho frente, en la medida en que se manifiestan todavía claras divergencias en el Consejo de Seguridad de la ONU y entre Estados Unidos y la UE-3, se va completando paulatinamente la lista de acusaciones que podrían utilizarse como base para adoptar decisiones contra los intereses de Teherán. En resumen, y citando únicamente las más relevantes, cabría mencionar<sup>65</sup>:

1. Participación militar en la explotación de la mina y fábrica de uranio en Gchine<sup>66</sup>.
2. Experimentos con Polonio-210 (un isótopo que puede ser utilizado en armas nucleares)<sup>67</sup>.
3. Control militar directo de la mayoría de los talleres de centrifugadoras.
4. Investigación nuclear desarrollada por el Ministerio de Defensa en el centro de Lavisan<sup>68</sup>.
5. Proyecto conseguido en 1987, a través de la red del paquistaní A. Q. Khan, para fabricar ciertos componentes de armas nucleares<sup>69</sup>.
6. Diseños del misil Shahab-3 para, potencialmente, instalar cabezas nucleares<sup>70</sup>.
7. Documentos que muestran la fase conceptual del diseño para detonadores de altos explosivos<sup>71</sup>.

63. [www.nytimes.com/reuters/news/news-nuclear-iran-ahmadinejad.html](http://www.nytimes.com/reuters/news/news-nuclear-iran-ahmadinejad.html)

64. Ahmadineyad ha querido dejar claro a la UE en diferentes ocasiones (la última el pasado 21 de octubre de 2006) que debe distanciarse de “criminales” para evitar estar atrapado en “una tormenta que va más allá de Palestina.” “Ahmadineyad warns Europe it will pay for backing Israel”, *The Guardian*, 21 de octubre de 2006.

65. FITZPATRICK, Mark, “Assessing Iran’s Nuclear Programme”, *Survival*, Vol. 8: 3, otoño de 2006.

66. KERR, Paul, “IAEA: More Questions on Iran Nuclear Program”, *Arms Control Today*, Vol. 35: 6, julio-agosto de 2005.

67. OIEA, “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran”, GOV/2004/11, 24 de febrero de 2004, P. 5.

68. OIEA, “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran”, GOV/2006/38, GOV/2006/38, 8 de junio de 2006, P. 3.

69. OIEA, “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran”, GOV/2006/15, 27 de febrero de 2006, P. 5.

70. BROAD, William J. y SANGER, David E., “Relying on Computer, U.S. Seeks to Prove Iran’s Nuclear Aims”, *New York Times*, 13 de noviembre de 2005.

71. KERR, Paul, “Questions Surround Iran’s Nuclear Program”, *Arms Control Today*, Vol. 36: 2, marzo de 2006.

72. OIEA, "Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran", GOV/2006/15, 27 de febrero de 2006, P. 8.

73. Ibid.

74. El 26 de septiembre de 2006, Rusia - convertida desde hace años en el constructor principal- comunicó que había firmado un acuerdo para activar el reactor nuclear en 2007 y completar toda la construcción en noviembre del mismo año. Igualmente anunció que en noviembre de 2007 suministrará 80 toneladas del combustible necesario para su funcionamiento operativo.

75. Incluso cuando el reactor de Bushehr entre en funcionamiento a finales de 2007, la energía nuclear sólo cubrirá el 3% del consumo total de Irán.

76. Irán no tiene reparos en admitir que ha incumplido los protocolos de salvaguardias en catorce ocasiones.

77. Interesa destacar en este punto que, a pesar de dicha riqueza, Irán es un importador neto de productos refinados del petróleo al no disponer de suficientes refinerías propias.

8. Planes parciales para la conversión de dióxido de uranio, posiblemente para luego enriquecerlo<sup>72</sup>.

9. Planes para una instalación, aparentemente diseñada para una prueba atómica subterránea<sup>73</sup>.

10. Aparentes conexiones administrativas entre las fuerzas armadas y el programa nuclear.

A la preocupación que suscita un listado como éste, cabe añadir las sospechas en torno a las actividades que podrían estar realizándose en:

- Teherán: Reactor de investigación de 5Mw (bajo control del OIEA).
- Isfahan: Centro de Tecnología Nuclear, con 4 pequeños reactores (con un total de 30Kw; bajo control del OIEA), y un centro para la conversión de uranio.
- Bushehr: Un centro para energía nuclear, con un reactor nuclear de 1.000Mw en construcción (finalización prevista en noviembre de 2007)<sup>74</sup>.
- Arak: Instalación de producción de agua pesada (inaugurada por el presidente Ahmadineyad el 26 de agosto de 2006) y construcción de un reactor previsto para 2014.
- Natanz: Instalación de enriquecimiento de uranio con 164 centrifugadoras ya completadas y otras 1.000 más en construcción. Ésta es la instalación que acapara la atención principal, por ser en ella en la que parece concentrarse el proceso de enriquecimiento de uranio.

Por lo que respecta a las autoridades iraníes, no parece hasta el momento que listados de ese tipo y planteamientos como los promovidos en su contra por diversas instancias internacionales hagan mella en su ánimo. El ritmo de actividad del programa de enriquecimiento no parece reducirse y nada indica que se vaya a abandonar a corto plazo. Al mismo tiempo, Irán tampoco parece interesado en responder a las acusaciones de que, dada su riqueza en hidrocarburos<sup>75</sup>, su programa nuclear sólo puede tener una finalidad militar. En definitiva, al tiempo que intenta convencer a todos de que su programa es de naturaleza civil, no explica suficientemente las razones de su rechazo a una colaboración completa con el OIEA<sup>76</sup>.

A grandes rasgos la posición oficial iraní se resume en declarar su falta de interés en las armas nucleares, en reiterar su derecho a desarrollar su propio programa nuclear y en sostener que, aparte de sus estrictas obligaciones bajo el TNP, nadie puede forzarlo a proveer más información sobre el estado de sus instalaciones ni sobre sus ambiciones en este ámbito. Por lo que se refiere a sus puntuales violaciones del régimen de no proliferación, se defiende con el argumento de que se trata únicamente de leves incumplimientos por cuestiones puramente técnicas. En cuanto a su resistencia a permitir el libre acceso de los inspectores del OIEA a todas sus instalaciones, se limita a reclamar su derecho a mantener bajo secreto sus programas por razones tanto comerciales como militares, insistiendo al mismo tiempo en que, desde el año 2003, ha permitido un total equivalente a 2.000 días-persona de inspecciones del Organismo. Por último, para salir al paso de las acusaciones que hacen referencia a su falta de necesidad de energía nuclear dada su riqueza en petróleo y gas, aduce su interés por lograr la autosuficiencia energética<sup>77</sup> y por explotar comercialmente su disponibilidad de mineral de uranio. Todo ello sin dejar de recordar a quienes lo critican que es un actor que acepta y cumple sus obligaciones interna-

cionales, que siempre está disponible para establecer procesos de negociación y que, en varias ocasiones, ya ha suspendido sus actividades de enriquecimiento de uranio como señal de buena fe.

Para quienes asumen sin ningún género de dudas que Irán se encamina directamente a la fabricación de armas nucleares -postura dominante tanto en ámbitos oficiales como académicos, al menos en los países occidentales-, sólo les cabe ahora la duda de fijar la fecha en la que alcanzará la condición de potencia nuclear. Pretender fijar ese momento en un futuro más o menos cercano, en función de las acusadas disparidades que se recogen en las fuentes públicas disponibles sobre el tema, es una labor que tiene más de profecía o de magia que de análisis riguroso. En todo caso, no parece aventurado sostener que, como mínimo, no hay peligro inminente de que tal cosa suceda, entendiendo además que adquirir la capacidad para construir ese tipo de armas no equivale automáticamente a tomar la decisión de fabricarlas, y que aún en este caso, como acaba de ponerse de manifiesto con Corea del Norte, queda todavía un trecho considerable entre realizar una prueba nuclear y tener la capacidad para construir una cabeza nuclear operativa que pueda ser instalada en un vector de lanzamiento apropiado<sup>78</sup>.

En paralelo a este inquietante proceso, se desarrolla otro que corre el peligro de escapar al control de sus principales protagonistas y que ocupa los titulares de los medios de comunicación, en una guerra de declaraciones que provocan una escalada constante hacia mayores niveles de confrontación. Si el presidente Ahmadineyad declara que Irán ha conseguido enriquecer uranio<sup>79</sup>, la secretaria de Estado Condoleezza Rice reacciona al día siguiente pidiendo "pasos fuertes" del Consejo de Seguridad de la ONU. Cuando el presidente del parlamento iraní, Gholam Ali Hadaeadeh, reclama para su país, el 30 de agosto pasado, el derecho de aplicación pacífica de las tecnologías nucleares, al día siguiente el presidente Bush reclama que debe haber consecuencias y que el "régimen radical" de Teherán es una amenaza para el mundo. Resumiendo, cuando Irán parece hablar de energía, los EE. UU. piensa en armas; cuando Teherán habla de "derechos inalienables", Washington sólo entiende "amenaza nuclear y terrorista". En estas circunstancias no es fácil suponer que se puedan producir avances hacia el entendimiento, que quede espacio para que la negociación y que pueda asegurarse la labor del OIEA.

### Posibles motivos de un programa nuclear inquietante

A pesar de la debilidad de las "pruebas" acumuladas, los oponentes a las ambiciones iraníes insisten sin desmayo en la idea de que el programa militar está en marcha y lo único que queda por descubrir son las señales evidentes de que así es desde hace mucho tiempo. Por desgracia, esta búsqueda ha reemplazado al análisis geopolítico, que suele ser bastante más productivo en estas situaciones, en un proceso que se asemeja peligrosamente al seguido con Irak en 2002 y 2003. El peligro obvio de este comportamiento es que, al final, los distintos actores implicados -en este caso Irán y la comunidad internacional, con Estados Unidos a la cabeza- acaben metidos en una senda que conduzca inevitablemente a la confrontación: la mutua falta de respeto a los intereses legítimos de cada parte impide que se lleve a cabo una verdadera negociación de nivel estra-

78. Mientras que para algunas fuentes bastarían con apenas dos o cuatro años, otras retrasan el momento hasta 2020. Véase, por ejemplo, "Analysts Say a Nuclear Iran Is Years Away", *New York Times*, 13 de abril de 2006.

79. 11 de abril de 2006, en un discurso televisado desde la ciudad iraní de Masehad.

80. Una excepción a esta regla puede verse en: SOKOLSKI, Henry y CLAWSON (eds.), Patrick, *Getting Ready for a Nuclear Ready Iran*, Ministerio de Defensa de EE. UU., 2005: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil>
81. "Los iraníes son realistas. No pretenden ganar una batalla contra Estados Unidos. Saben que es imposible. Su política consiste en disuadir a EE. UU. y a sus aliados amenazando con una guerra que cause tal daño y a tal precio que esta opción resulte inaceptable para Estados Unidos. Con esta perspectiva, no están centrando sus esfuerzos en renovar sus ya considerables fuerzas armadas. Más bien, están invirtiendo muy inteligentemente en reforzadores de disuasión y en multiplicadores de fuerza." Véase: RUBIN, Uzi, "The Global Range of Iran's Ballistic Missile Program", *Jerusalem Issue Brief* Vol. 5, No. 26, 20 de junio de 2006.

tégico, y cada nueva acusación y declaración es un paso más hacia el abismo, en la medida en que para ambos toda rectificación sería vista como una derrota inaceptable.

Existen varias razones para creer que Irán sí tiene ambiciones de convertirse en un Estado con armas nucleares y que, cuando el objetivo esté ya al alcance de su mano, cambiará su discurso oficial sobre el tema. La falta de cooperación completa con el OIEA parece reforzar esta idea, aunque en sí misma no se puede considerar esta postura como una prueba irrefutable, dado que, como ha ocurrido en otros casos similares, existen diversas razones por las que a un país le interesa mantener un cierto grado de incertidumbre sobre asuntos de esta naturaleza. Por una parte, puede resultarle ventajoso mantener en vilo a la comunidad internacional, o más bien a algunos países, permitiendo que proliferen las sospechas sobre la verdadera naturaleza de su programa, en la medida en que de esa manera dispone de una baza adicional para negociar (sea a cambio de ventajas económicas, comerciales o de influencia sobre determinados asuntos). Por otra, puede servirle en clave interna para aglutinar en torno al poder a una sociedad que necesita elementos de cohesión alrededor de objetivos comunes que le permitan sentirse orgullosos de su identidad nacional. Por último, a semejanza de lo que intentó infructuosamente hacer Sadam Hussein, puede interesarle mantener la incertidumbre en la creencia de que eso le otorga una capacidad disuasoria sobre potenciales adversarios actuales o futuros. Curiosamente, estas razones no aparecen a menudo en el debate internacional<sup>80</sup>, mucho más centrado como ya se ha señalado en el supuesto incumplimiento de Irán de sus obligaciones internacionales y en su falta de cooperación.

A la hora de identificar los principales motivos que pueden conducir a Irán a convertirse en una potencia nuclear, hay tres que sobresalen por encima de los demás: 1) Razones geopolíticas - La idea de que sólo así Irán podrá tener un peso significativo en la escena internacional; 2) Ambiciones regionales - Irán quiere asumir un papel más dominante en la región, convirtiéndose en el líder del Golfo Pérsico; y 3) Seguridad nacional - La capacidad nuclear vista como el mejor mecanismo de disuasión frente a potenciales enemigos que desean la desaparición del régimen actual.

Antes de entrar en un análisis más detallado de estos tres posibles motivos, cabe destacar que, desde una perspectiva realista, ninguno de ellos supone un desvío de las normas de comportamiento habituales en la comunidad internacional. Consciente de su marginación internacional desde 1979, Irán -si efectivamente está persiguiendo la posesión de capacidades nucleares en el terreno militar- estaría actuando del mismo modo que muchos otros estados antes que él, en su intento por definir su nuevo estatuto en el concierto internacional tras el final de la Guerra Fría, y más recientemente después del 11-S<sup>81</sup>. En esta línea, la única crítica moral que justificadamente cabría hacerle es la que se derivaría del quebrantamiento de sus obligaciones legales internacionales bajo los acuerdos de no proliferación.

Sin embargo, en el clima internacional de hoy, no parece que esto baste para frenar sus apetencias. El camino para abortar un proceso proliferador como el que podría estar siguiendo Irán parece pasar más bien por la reforma en profundidad del entramado legal que define este campo. Resulta difícilmente sostenible el empeño de castigar a Irán sobre la base

del supuesto incumplimiento de un acuerdo internacional (firmado en 1968 y ratificado en 1970) que ha sido despreciado de raíz por otros países como Israel, India o Pakistán, que nunca han querido cooperar con la comunidad internacional en este terreno. En consecuencia, la solución del problema que plantea Irán, como el que supone la proliferación nuclear en su conjunto, no pasa tanto por un juego más o menos inteligente con cada país sospechoso, como por el cambio de la infraestructura internacional en esta materia, empezando obviamente por el propio TNP.

El primer motivo iraní -dejar atrás el aislamiento y ganar peso internacional- ya impulsó esfuerzos similares por parte de otros estados a lo largo de la Guerra Fría (Sudáfrica y Brasil, entre ellos). Aunque afortunadamente la mayoría de aquéllos fracasaron, hoy parece que la situación no sólo vuelve a permitir a los aspirantes al liderazgo (regional o mundial) pensar en la misma clave proliferadora, sino que también estimula a naciones con aspiraciones internacionales o en dificultades estratégicas a adquirir arsenales atómicos. Así parecen haberlo entendido tanto Israel, India, Pakistán y Corea del Norte, reconocidas ya como potencias nucleares *de facto*, como otros candidatos mediterráneos entre los que sobresale el propio Irán<sup>82</sup>. Aparte de prestigio y un nuevo y potente mecanismo de defensa de la soberanía territorial, las armas nucleares parecen abrir puertas en la comunidad internacional. El peso diplomático y la capacidad para influir en la agenda regional e internacional de un país con este tipo de capacidades es, sin ningún género de dudas, incomparablemente mayor que el que pudiera tener antes de dar ese decisivo paso.

Por lo que respecta a la segunda de las motivaciones, Irán ya ha progresado mucho en estos últimos tiempos para alcanzar el liderazgo regional. De hecho podría decirse que hoy, cuando su principal competidor histórico en esta carrera (Irak) está debilitado en extremo, ya debe ser visto como el líder entre todos los estados de Oriente Medio. De lo que se trata, por tanto, es de consolidar esa posición hasta el punto de llegar a ser reconocido como tal por todos sus vecinos (incluyendo a una Arabia Saudí que le gusta considerarse el líder del mundo suní, en su calidad de guardián de los principales lugares santos del Islam y de su riqueza petrolífera).

Para lograrlo viene usando diferentes métodos, que van desde su protagonismo en instancias como la Organización de la Conferencia Islámica, hasta su inmenso potencial militar y en hidrocarburos, pasando por diversas redes oficiales y no gubernamentales a su servicio. Sobre esas bases, despliega, tanto en la escena nacional como en el exterior, un discurso fuerte y de perfil populista, con Israel y Estados Unidos como blancos preferentes, en su afán por lograr el apoyo popular a sus aspiraciones y el reconocimiento externo (en el Golfo Pérsico, pero también en todo el mundo chií)<sup>83</sup>.

Como nos enseña la historia de buena parte del siglo XX, la capacidad nuclear facilita la consecución de ese estatuto de liderazgo. Si a esto se une el hecho de que, a los ojos de buena parte del mundo árabe (no sólo persa, por tanto) e islámico (incluso entre los suníes), la aspiración nuclear iraní sería vista como una suerte de compensación justa del dominio israelí en la región, es inmediato concluir que Teherán cuenta con poderosas bazas a su favor si decide orientar su esfuerzo hacia el acceso a las armas nucleares. Una orientación que le permitirá dejar atrás para siempre a Irak, resituarse a

82. Sokolski y Clawson apuntan que Arabia Saudí, Turquía, Siria y Egipto se convertirán probablemente en estados nucleares en el futuro cercano, sobre todo si finalmente Irán adquiere tal categoría. Véase: Sokolski y Clawson, *op.cit.*

83. Así lo entiende, por ejemplo, Ray Takeyh, del *Council on Foreign Relations* y autor de *Hidden Iran: Paradox and Power in the Islamic Republic* - (en prensa), Times Books/Henry Holt, October 2006. <http://www.reason.com/rauch/090506.shtml>.

84. La entrada en servicio de la nueva generación de submarinos alemanes *Dolphin U212* hace mucho más real dicha capacidad.
85. Oficialmente el Departamento de Estado de EE. UU. identifica como tales, además de a Irán, Cuba, Siria, Sudán, y Corea del Norte. ([www.state.gov/s/ct/c14151.htm](http://www.state.gov/s/ct/c14151.htm)).

la baja a Arabia Saudí y cuestionar abiertamente el poder israelí en la región. Si además de eso, consigue que Estados Unidos y la comunidad internacional en su totalidad terminen por reconocer su autoridad y dejen de buscar la caída del régimen, habrán logrado compensar sobradamente los costes que su opción proliferadora les pueda causar provisionalmente.

La tercera razón estratégica de Irán para poner en marcha un programa de armas nucleares sería la pura defensa territorial y la supervivencia del régimen nacido en 1979. Desde el inicio de la andadura islámica del régimen, y mucho más desde su inclusión en el “eje del mal”, los líderes iraníes son conscientes de que están permanentemente en el punto de mira de, al menos, dos potencias como Israel y Estados Unidos. En el primer caso, y durante mucho tiempo, se consideraba que los arsenales nucleares no declarados por Tel Aviv estaban pensados en términos puramente defensivos, ante el temor de que llegara a estar en peligro la propia existencia del Estado. Por tanto, desde Teherán no se percibía esa devastadora capacidad como una amenaza directa a Irán. Sin embargo, la evolución de esos mismos arsenales, dotados ya de capacidad de “segundo golpe”<sup>84</sup>, y el atractivo que para algunos ha ido adquiriendo la idea de las guerras preventivas impulsadas desde Washington, junto a las declaraciones explícitas de diferentes representantes gubernamentales y militares israelíes, identificando a Irán como un destabilizador regional y un promotor del terrorismo internacional<sup>85</sup> (con referencias muy directas a Hezbolá y otros grupos), ha modificado la visión iraní hasta hacer de Israel una amenaza principal a su propia existencia. Israel e Irán son hoy rivales directos en la medida en que la acción de cada uno entorpece los planes del otro y su convivencia pacífica no está en absoluto garantizada.

Además de la percepción de esas amenazas vecinales, probablemente la mayor preocupación iraní y el mayor incentivo que puede tener para convertirse en un poder nuclear venga de Washington. Estados Unidos conoce muy bien la importancia estratégica de Irán en la zona; no en vano fue uno de sus principales pivotes para el control de la región hasta la caída del *sha* Reza Palevi. Desde el momento en que perdió dicho control, es notorio el deseo de Washington por castigar a quienes derrocaron a su protegido, o al menos por marginarlos totalmente en la escena internacional. Tras la desventura emprendida en Irak, en marzo de 2003, que ha empantanado a Estados Unidos en un conflicto impensable entonces, se ha hecho aún más evidente que Irán conserva muchas bazas para echar abajo los planes que pueda tener en mente la Casa Blanca para la zona.

En consecuencia, desde hace ya tres años se viene desarrollando un proceso que amaga con sanciones e incluso con acciones militares contra el régimen iraní, en un deseo nada oculto de eliminación. Desde esa perspectiva no puede sorprender que Teherán mueva sus piezas, tanto en el propio Irak como en Líbano o incluso en Arabia Saudí, aunque sólo sea para demostrar sus fuerzas y para aliviar en cierto modo la tensión sobre su propio territorio.

En este marco de tensión creciente, las lecciones de Irak (que fue atacado, en tanto que se sabía que no disponía realmente de armas nucleares) y de Corea del Norte (que no lo ha sido, en tanto que ya había dado muestras inequívocas de que sí había adquirido esa capacidad) han debido ser bien aprendidas en Irán. Probablemente, para la república islámica no existe hoy una mejor razón para acelerar aún más el ritmo de su programa

nuclear que evitar que le suceda lo que le ocurrió hace tan sólo tres años a su vecino irakí.

Precisamente por eso interesa recordar aquí, siguiendo al ex inspector jefe de desarme de la ONU en Irak, Hans Blix, la importancia de articular un nuevo enfoque para tratar el tema iraní. Este antiguo ministro sueco de asuntos exteriores y ex director del OIEA sostiene que “si queremos que Irán no tome el sendero de las armas nucleares, debemos preguntar por qué querían ese armamento y suprimir el motivo. Nadie habla sobre seguridad en el actual debate sobre Irán, pero hay 130.000 soldados estadounidenses en Irak, justo al lado. Y hay bases estadounidenses en Pakistán, Afganistán y otros vecinos de alrededor. [...] A lo que me refiero es que la forma de convencer a Irán para que renuncie a las armas es garantizando su seguridad”<sup>86</sup>.

La clave está exactamente ahí, en encontrar una base de comunicación y de cooperación que ponga en claro los intereses de las partes. Sin un rotundo cambio de rumbo y sin una rectificación apreciable del modelo que se ha saldado con los errores y fracasos cosechados en los últimos años, no es fácil imaginar que las autoridades iraníes estén dispuestas a renunciar a sus ambiciones.

### **Apuntes sobre las consecuencias de un Irán nuclear**

Dicho todo lo anterior, y si no se modifican sustancialmente las pautas de comportamiento de los actores implicados en este asunto, no hay ninguna duda de que un Irán con armas nucleares puede poner en marcha una nueva dinámica peligrosa e inestable. No sólo porque, como ya se ha apuntado, otros actores como Arabia Saudí, Turquía y Egipto puedan seguir sus pasos, sino también porque en la situación actual, el desencuentro que cabe imaginar en la región podría traducirse en un aumento de redes ilícitas y en un posible acceso de actores no estatales a este tipo de armas. Es importante destacar que esto último no sería achacable directamente al régimen iraní; al contrario, es improbable que cualquier Estado tenga interés en compartir su “tesoro nacional” con actores difíciles de controlar. La razón de este hipotético incremento estaría más bien en las imperfecciones de los actuales sistemas de no proliferación y de contraproliferación -insuficientemente dotados para evitar la emergencia de nuevos estados nucleares y, aún más, para asegurar la transparencia, seguridad y mantenimiento de los arsenales existentes y de los materiales más sensibles de la tecnología aplicada a este campo.

Irán -fortalecido por la situación en Irak y por la debilidad de otros actores regionales, por la preocupación internacional con Corea del Norte, por sus crecientes ingresos de hidrocarburos y por los fallos de la comunidad internacional en construir consensos sólidos- no parece dispuesto a modificar su rumbo en el terreno nuclear si no es a cambio de un precio elevado y beneficioso para sus aspiraciones geopolíticas<sup>87</sup>.

Al igual que ocurre en otras zonas del planeta, la gran dificultad actual para la comunidad internacional es seguir intentando frenar la posibilidad de que se creen nuevos arsenales nucleares en la región y, al mismo tiempo, crear plataformas de cooperación interestatal entre potencias nucleares. A

86. “Estados Unidos debe garantizar la seguridad de Irán para superar la crisis”, *El País*, 9 de marzo de 2006.

87. Como sostenía Ray Takeyh, en un discurso ante el Congreso estadounidense (19 de septiembre de 2006) “la República Islámica de Irán está tratando de emular a China e India, potencias regionales cuyos intereses y demandas tienen que ser tomadas en consideración en su inmediata vecindad. Un modelo exitoso de compromiso tiene que apreciar que Irán es una potencia emergente y el propósito de las negociaciones tiene que ser establecer un marco para la regulación de su influencia” ([http://www.cfr.org/publication/11484/responding\\_to\\_irans\\_nuclear\\_ambitions.html](http://www.cfr.org/publication/11484/responding_to_irans_nuclear_ambitions.html)).

88. SAGAN, Scott D., "Keeping the Bomb Away from Tehran", *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 5, septiembre/octubre 2006.

fin de cuentas, hay una alternativa peor que asistir a una incesante carrera armamentista por hacerse con armas nucleares, y es que esas carreras se desarrollen sin compromisos ni control internacional para evitar su difusión entre actores no estatales. Aplicada esa visión a Oriente Medio, la única manera de conseguir algún avance efectivo parece pasar por el reconocimiento de Irán como una potencia regional con intereses legítimos de seguridad, lo que equivale a asumir al menos dos de los tres motivos estratégicos antes mencionados: la seguridad nacional y su influencia regional.

De esta forma se abriría un espacio para entrar en negociaciones con la república islámica, creando un interés en Teherán por cooperar con otros actores importantes en la zona para mantener la seguridad, incluso en lo que respecta a la proliferación de armas nucleares. No debe olvidarse en este punto que, si el análisis se basa en un enfoque realista y no tanto ideológico, Irán ha mostrado muchas veces que, a pesar de su retórica, en política internacional su comportamiento ha seguido en general patrones tradicionales. Además, por seguir avanzando en esa hipótesis de negociación, es importante entender la necesidad de no confundir y mezclar todos los deseos y objetivos en un mismo plano de importancia. Dicho de forma más precisa, la resolución del problema nuclear que pueda plantear el programa iraní, no puede fracasar por una falta de entendimiento en otras materias, como la crisis irakí o el papel de Hezbolá en Líbano<sup>88</sup>. Un Irán nuclear, y la cooperación necesaria tanto para evitarlo como para gestionar su aparición si finalmente se convierte en un hecho, debería ser una preocupación que se imponga a la que pueda suscitar cualquiera de los otros asuntos mencionados.

En todo caso, como demuestra el caso de Corea del Norte, es improbable que en las condiciones actuales se pueda evitar un Irán nuclear a largo plazo; por lo tanto, es importante empezar ya la planificación para gestionar ese futuro. Si esa hipótesis se cumple, no sólo quedará invalidado el TNP tal como hoy lo conocemos, sino que cambiará el balance de poder regional, posiblemente con otros países siguiendo el ejemplo de Israel e Irán, y se incrementará el descontrol en el manejo de estos artefactos y de la tecnología asociada a ellos. De ahí que, más importante aún bajo la alargada sombra del terrorismo internacional, sea entonces identificar nuevos mecanismos y estructuras de cooperación internacional que aseguren el monopolio estatal sobre la capacidad nuclear, cerrando la puerta a que grupos no estatales puedan adquirir unas armas tan destructivas.

En esa línea será necesario encontrar un enfoque diplomático, basado en dos objetivos generales: 1) frenar, retrasar o reducir la proliferación de ADM en el Mediterráneo; y 2) mejorar cuanto antes las posibilidades de cooperación, transparencia y confianza en temas nucleares, incluso en relación a posibles arsenales ya en marcha. Aunque pueda parecer que existe una cierta contradicción entre ambos, en realidad no se excluyen mutuamente: los dos comparten como elemento básico de partida que siempre deben considerarse los intereses mutuos en juego, ofreciendo a las partes su participación en procesos internacionales de diplomacia y de seguridad, y reconociendo y respetando los comportamientos realistas de cada nación. Es improbable que algún día Irán -limitado geográficamente por intereses occidentales, rusos y chinos- pueda llegar a ser un poder global; sin embargo, ya es una potencia regional en Oriente Medio, con intereses legítimos a nivel estratégico y es tiempo de reconocerlo.



## Terrorismo internacional nuclear: mitos y amenazas

Los dos temas dominantes en la agenda de seguridad internacional de estos últimos años -“guerra contra el terror” y proliferación nuclear- confluyen especialmente en el Mediterráneo<sup>89</sup>, convertido hoy en el escenario preferente de la política exterior de EE. UU. y de otras potencias. Aunque -salvo en el desacertado marco de la “guerra contra el terror”, en el que aparecen ligados muy estrechamente- en principio esos dos temas no están directamente relacionados, algunas cuestiones sobre terrorismo nuclear (u otros tipos de ADM) surgen de inmediato en el cálculo de amenazas hipotéticas. ¿Qué pasaría si Al Qaeda, o alguno de los grupos que operan en su órbita, llegan a tener acceso a “bombas sucias”<sup>90</sup> o -todavía peor- nucleares? ¿Qué probabilidad hay de que se produzcan atentados como los de Madrid o Londres, pero esta vez usando ADM? Aunque es inevitable que se formulen preguntas de este tipo, alimentadas en ocasiones por un exagerado alarmismo interesado, la realidad demuestra que no son tan justificadas como parecen a primera vista, en tanto que no es tan evidente que los grupos terroristas de carácter internacional<sup>91</sup> tengan el interés y, sobre todo, las capacidades para obtener ADM.

Los repetidos argumentos que pretenden vincular directamente ambas amenazas son deudores del enfoque de la “guerra contra el terror” -y así se han manipulado tanto en el lanzamiento de la campaña militar contra Irak, en 2003, como para crear un estado de temor permanente entre la población de diversos países occidentales, como recurso para facilitar la adopción de determinadas políticas restrictivas del marco de libertades que definen a un Estado de derecho. A sus múltiples desaciertos, la “guerra contra el terror” añade la característica de que es una herramienta contraproducente tanto en la lucha contra la proliferación de ADM como contra el terrorismo internacional. Ese hecho no permite olvidar, en todo caso, que hay una clara necesidad de afrontar los peligros reales que se derivan tanto del terrorismo internacional como del intento por adquirir armas de destrucción masiva.

Aunque la manipulación haya sido tan evidente en algunos casos -generando un miedo colectivo que ha justificado medidas que, de otro modo, habrían sido directamente rechazadas (Irak y aberraciones como Guantánamo o Abu Ghraib son únicamente ejemplos de una práctica que ha sido extendida a muchos otros casos)-, existen argumentos válidos para preocuparse del terrorismo nuclear. Incluso si se acepta que la probabilidad de que esto ocurra es muy baja, las repercusiones de un atentado terrorista masivo e indiscriminado obligan a tomar medidas contra la amenaza. En este terreno lo importante para los gobiernos y la comunidad internacional es identificar las áreas de peligro, analizar las posibilidades y probabilidades de ataques de este tipo, encontrar respuestas apropiadas y proporcionadas e informar a la opinión pública adecuadamente. En términos globales, y aplicado al Mediterráneo en su conjunto, cabe concluir que en cada una de estas cuatro obligaciones la estrategia dominante hasta ahora ha fallado, de tal manera que han aumentado las tensiones en la zona, se ha dificultado la adopción de las acciones necesarias y, en última instancia, se ha incrementado la inseguridad, tanto en la región como en el resto del planeta.

89. Así lo entiende el “Country Reports on Terrorism” (Office of the Coordinator for Counterterrorism, EE. UU., 18 de abril de 2006) que, en su capítulo 5 afirma que “las actividades terroristas en Oriente Medio y en el Norte de África siguen siendo una preocupación prioritaria en el marco de la guerra contra el terror”. Por otra parte, en su capítulo 6, insiste en que “Irán representa una preocupación particular, dado su activo apoyo al terrorismo y el continuado desarrollo de su programa nuclear. Irán es asimismo capaz de producir agentes o armas biológicas y químicas. Como uno de los estados que promueven el terrorismo con programas de ADM, Irán podría apoyar a organizaciones terroristas que pretenden hacerse con ADM” (<http://www.state.gov/sct/rls/crt/2005/64344.htm>).

90. Este informe no entra en detalles técnicos sobre “bombas sucias” u otras armas similares. Para una discusión detallada sobre esta cuestión, véase ZIMMERMAN, Meter D. y LOEB, Cheryl, *Dirty Bombs: The Thread Revisited*, Defense Horizons, No. 38, 2004 ([www.ndu.edu/ctnsp/dh38.ht](http://www.ndu.edu/ctnsp/dh38.ht)).

91. Decidir qué significa exactamente terrorismo y cuáles son los actores que deben identificarse como tales es un debate todavía abierto, en el que se entremezclan muchas sensibilidades y emociones. Aunque no siempre es posible hacer distinciones claras en casos prácticos, este informe emplea la definición de terrorismo adoptada por la ONU en noviembre de 2004, según la cual es terrorista quien “intente causar la muerte o serios daños corporales a civiles o no combatientes, con el propósito de intimidar a la población o forzar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o a abstenerse de hacer algo”.

92. Definidas tradicionalmente como armas nucleares, químicas y biológicas (a las que cabe añadir los principales vectores de lanzamiento necesarios para su uso), hoy se puede argumentar que, por ejemplo, los aviones empleados en los atentados del 11-S también fueron armas de destrucción masiva.
93. Este apartado está basado en gran parte en FROST, Robin, "Nuclear Terrorism alter 9/11", *Adelphi Papers*, No. 378, 2005. Para una perspectiva contraria, véase PLUTA, Anna & ZIMMERMAN, Peter, "Nuclear Terrorism: A Disheartening Dissent", *Survival*, Vol. 8, No. 2, 2006, quienes defienden que "un artilugio nuclear improvisado sería difícil pero no demasiado difícil de fabricar. Y hay grupos terroristas que ya han demostrado las capacidades técnicas y organizativas para hacernos preocupar" (P. 55).
94. Los países con actividades importantes de enriquecimiento de uranio son (según el OIEA) Francia, Rusia, China, Japón, Reino Unido, Alemania y Estados Unidos. A un nivel menor, cabe mencionar a Pakistán, India, Argentina y Brasil. Y probablemente hoy hay que citar también a Irán, Corea del Norte e Israel.
95. Cabe recordar que el paquistaní A. Q. Khan, que dirigió durante años la ilícita red de tráfico de material nuclear y de tecnología asociada, ofreció sus servicios a gobiernos como los de Libia o Irán, pero no a otros grupos terroristas o a otro tipo de actores no estatales.
96. [www.globalsecurity.org/wmd/world/russia/12gumo.htm](http://www.globalsecurity.org/wmd/world/russia/12gumo.htm)
97. Por ejemplo, en 1997 el General Alexander Lebed dio a entender que Rusia sólo tenía garantizada la seguridad de 48 de las 100 armas nucleares portátiles existentes en su arsenal. Tras el pánico inicial, surgieron muchas dudas tanto sobre la existencia de dichas armas como sobre su operatividad real. SOKOV, Nikolai, "Suitcase Nubes Pack Little Risk", *Los Angeles Times*, 26 de septiembre de 2002.

Como resultado de diferentes dinámicas, no siempre bienintencionadas, se ha llegado a instalar en la opinión pública la convicción de que es sólo una cuestión de tiempo que Al Qaeda haga explotar un artefacto nuclear en una ciudad occidental. Sin embargo, la realidad que se deduce del análisis de las fuentes más sólidas en esta materia no parece confirmar esa imagen. A día de hoy no existe evidencia, a pesar de todas las especulaciones, de que haya grupos terroristas que tengan acceso a ADM ni tan siquiera de que lo estén intentando. Hasta ahora, y muy probablemente en el futuro previsible, las armas de destrucción masiva son cosa de los estados. Esto no quiere decir que no haya que admitir la existencia de un área gris en la definición misma de las ADM<sup>92</sup> y que las intenciones y capacidades de diversos grupos terroristas no se muevan en esa dirección; pero la idea de que existe un mercado terrorista para, por ejemplo, adquirir armas nucleares es irreal, tanto en términos de oferta como de demanda.

### El tráfico de materiales nucleares y radioactivos: Oferta<sup>93</sup>

La extracción y procesamiento del mineral de uranio, y mucho más su enriquecimiento y otras operaciones necesarias para fabricar armas nucleares, sigue siendo un proceso muy complicado y costoso, y consecuentemente son actividades sólo al alcance de muy pocos estados<sup>94</sup> y fuera de las capacidades de grupos no gubernamentales<sup>95</sup>. Esto limita seriamente el número de posibles fuentes para promover cualquier tipo de tráfico ilegítimo en materia nuclear. En cuanto a la posesión de armas nucleares ya operativas, y a la posibilidad de adquirirlas (legal o ilegalmente), la lista es todavía más corta: dado que Irán y Corea del Norte no las tienen (este último ha llegado a realizar pruebas nucleares, pero eso no equivale a disponer de armas nucleares), el único país mencionado frecuentemente es Rusia, por las dudas que plantean sus sistemas de seguridad (lo que, en paralelo, transmite la idea de que los sistemas de control de Estados Unidos, Israel, China, Francia, Reino Unido, India y Pakistán serían de total garantía).

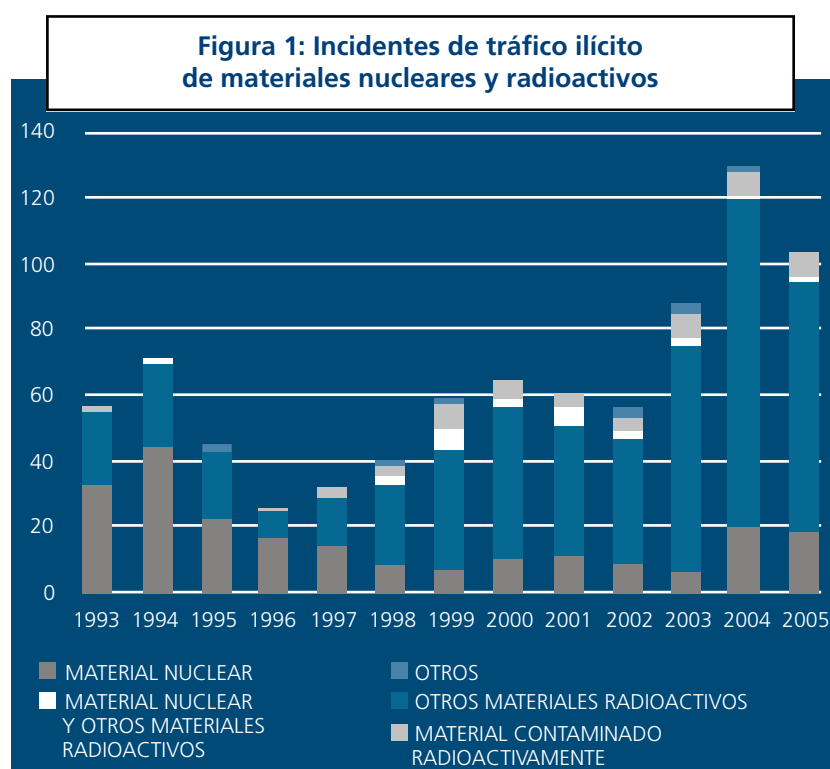
Hasta donde se conoce en fuentes públicas, y aunque se han detectado diversos problemas con la seguridad rusa de ciertas materias sensibles, no existe evidencia de que haya habido posibilidad alguna para acceder a sus arsenales nucleares. Según GlobalSecurity.org, "el sistema para la protección de las armas nucleares es escalonado y en general de extremada fiabilidad. Su acceso está multilaminado [*multilayered*] y es virtualmente imposible, para personas no autorizadas, acceder a las cabezas nucleares. El transporte de la munición nuclear está asimismo organizado de manera adecuada. Las unidades especiales de seguridad están en un alto nivel de operatividad para abortar cualquier intento por hacerse con ellas. A día de hoy no ha habido una sola pérdida en los arsenales nucleares"<sup>96</sup>. Al margen, por tanto, de episódicas especulaciones sobre supuestas armas perdidas<sup>97</sup>, no hay ningún dato concreto para creer en algún peligro inminente y más bien parece que gran parte de los rumores en circulación tienen su origen en el generalizado desprecio que los países occidentales manifiestan sobre los sistemas rusos de seguridad.

Obviamente, las armas nucleares no son la única posibilidad de destrucción masiva en manos de terroristas. Hay suficientes pruebas que demuestran la existencia de un tráfico ilegal de materiales nucleares y radioactivos

(véase Figura 1), incluyendo una gran variedad que va desde “sustancias contaminadas” hasta plutonio y uranio enriquecido. Cabe destacar que en la mayoría de los casos conocidos las cantidades transferidas son mínimas (el total confirmado por el OIEA entre 1993 y 2003 es de sólo 8,35kg) y nada indica que estuvieran destinadas al montaje de armas. Sólo en un incidente<sup>98</sup> se puede confirmar que se trataba de un intento de robar suficientes materiales radioactivos para construir una bomba y únicamente en una ocasión había evidencia de criminalidad organizada. En esa misma línea también cabe recordar que justo después de la invasión de Irak en 2003, existía una gran preocupación<sup>99</sup> por la falta de seguridad en sus instalaciones nucleares; sin embargo, no hay noticia alguna de la fabricación de ninguna “bomba sucia” durante los años posteriores, ni dentro ni fuera de las fronteras irakíes.

En todo caso se ha documentado un incremento en este tipo de tráfico durante la última década, aunque se plantea la duda de si ese registro es el resultado de una mayor cooperación y control internacional para perseguir estas actividades o, por el contrario, responde a un creciente esfuerzo de diferentes grupos por hacerse con ese material.

98. En Chelyabinsk Oblast (Rusia) en 1998. (DCI, “Annual Report to Congress on the Safety and Security of Russian Nuclear Facilities and Military Forces”, *Central Intelligence Agency*, December 2004, P. 8. [www.cia.gov/nic/PDF\\_GIF\\_other-prod/russiannuke04.pdf](http://www.cia.gov/nic/PDF_GIF_other-prod/russiannuke04.pdf))
99. “Nuclear watchdog fears terrorist dirty bomb after looting at al-Tuwaitha”, *The Guardian*, 14 de mayo de 2003.
100. Zimmerman y Loeb, op. cit.



Fuente: ITDB, [http://www.iaea.org/NewsCenter/Features/RadSources/PDF/fact\\_figures2005.pdf](http://www.iaea.org/NewsCenter/Features/RadSources/PDF/fact_figures2005.pdf)

Si, en algún momento, un grupo terrorista decide intentar un atentado con “bombas sucias”, la vía más probable para hacerse con el material necesario sería a través de fuentes legales, como laboratorios o instalaciones nucleares civiles que usan materiales radioactivos<sup>100</sup>. Dado que no parece que, en muchos países, esas instalaciones dispongan hoy de unas medidas de protección suficientes para evitar ser objeto de la sustracción de un material tan sensible como el que poseen, resulta inmediato con-

101. Y aún en estos casos ningún Estado parece haber conseguido hacerse con armas nucleares comprándolas en el mercado. Una opción que, con seguridad, sería más barata que asumir la puesta en marcha de un programa propio (lo que señala bien las claras las limitaciones de ese mercado).
102. Interesa recordar que, al modo de unas huellas dactilares, el rastro de una explosión en la que se emplee material radiactivo permite identificar con precisión su origen, aprovechando los registros que el OIEA mantiene a partir de las inspecciones que realiza con regularidad de todas las instalaciones nucleares.
103. Sagan entiende que “no hay razón para asumir que, aunque lo quisiera,... Teherán pudiera controlar completamente todos los detalles de las operaciones nucleares del Cuerpo de los Guardianes de la Revolución Islámica, [el cual] es conocido por mantener lazos con organizaciones terroristas”; op. cit., P. 53.

cluir que es preciso un esfuerzo sostenido, tanto en recursos económicos como en medidas de protección para garantizar -tanto a nivel nacional como internacional- su seguridad.

Otro ámbito de preocupación relevante en este campo es el que afecta a la comunidad científica implicada en la energía nuclear y, en general, en armas de destrucción masiva. Cabe imaginar que haya científicos y personal especializado tentados por poner sus conocimientos al servicio de causas terroristas, aprovechando alguna oferta salarial atractiva. En cualquier caso, más allá del deseo personal por mejorar su nivel de vida, un planteamiento de este tipo por parte de un grupo terrorista estaría condenado con toda probabilidad al fracaso, dada la enorme complejidad y medios necesarios para poner en marcha un programa nuclear digno de tal nombre. De ahí que necesariamente haya que regresar sobre hipótesis anteriores para repetir que el acceso a esta clase de armas siempre será más probable por compra que por fabricación propia.

Todo indica, por tanto, que las actividades ilegales que existen en este campo parecen tener a los estados como protagonistas y como destinatarios exclusivos<sup>101</sup> y excluyen en principio a los grupos no gubernamentales.

En cuanto a las relaciones entre grupos terroristas y estados, la probabilidad de que un Estado esté dispuesto a ofrecer materiales nucleares para usos terroristas es mínima por dos razones principales. En primer lugar porque no debe ser fácil para cualquier gobierno, incluso los más cercanos a ellos, controlar a grupos como Al Qaeda o los que se mueven bajo su cobertura. La idea de ceder las armas o la tecnología más preciada de una nación a un grupo no nacional, impredecible y con una cadena de mando no siempre clara sería absurda.

Además, ningún Estado con capacidad reconocida internacionalmente en ADM querría que atentados de esta escala puedan ser relacionados con su país, ni directamente ni indirectamente. Las repercusiones internacionales de una implicación de esta naturaleza serían de una gravedad imposible de manejar, y se volverían frontalmente contra la seguridad nacional del Estado implicado<sup>102</sup>. Sin embargo, todo esto no significa que no haya una preocupación legítima por el desarrollo de la oferta de ADM en mercados internacionales. Existe dicha oferta, incluyendo materiales que pueden ser usados para “bombas sucias”, y con el crecimiento del número de países que tienen capacidades nucleares es muy probable que dicho mercado tienda a expandirse, cambiando incluso las reglas de juego actuales.

Volviendo a Irán, como ejemplo, hay quienes argumentan que su sistema de seguridad no está suficientemente controlado y, por lo tanto, constituye un riesgo muy elevado en este ámbito<sup>103</sup>. Una respuesta parcial a estos planteamientos es que todavía estamos -en casi todos los casos- hablando en términos hipotéticos sobre estados con armas nucleares. Si seguimos con Irán, interesa recordar que todavía no es un Estado nuclear y que sus estructuras internas de seguridad todavía no son las que corresponden a una potencia nuclear.

En todo caso, parece claro que en un proceso que cambia a un ritmo tan acelerado no basta con fiarse únicamente de la capacidad de los estados mismos. La situación requiere un notorio aumento en el nivel de coopera-

ción internacional y transnacional sobre este tema y más incentivos para desarrollar los programas ya existentes de una manera transparente y segura. La más mínima posibilidad de un atentado nuclear es obviamente suficiente para justificar un mayor grado de vigilancia.

### El tráfico de materiales nucleares y radioactivos: Demanda

Una de las razones principales que explica que no haya más redes y mejor organizadas y capacitadas para el tráfico en materiales nucleares es la escasez, o incluso ausencia, de demanda. Al contrario de lo que indican los rumores, hay pocas pruebas de que existan grupos terroristas con verdadero interés por conseguir armas nucleares u otros tipos de ADM. La reciente Estrategia Nacional de Seguridad de EE. UU. (2006) declara -sin ofrecer datos u otras pruebas- que una de sus prioridades es “negar las ADM a los estados “rebeldes” y a sus aliados terroristas que las usarían sin ninguna duda. Los terroristas tienen un código moral perverso que glorifica deliberadamente atacar contra civiles inocentes. Los terroristas tratan de provocar tantas víctimas como les sea posible y buscan las ADM con este fin [...], hay muy pocas amenazas que superen a un ataque terrorista con ADM”<sup>104</sup>.

Es significativo, por contraste con esas suposiciones, que hasta ahora todos los atentados de Al Qaeda y grupos similares hayan sido siempre con explosivos convencionales, sobre todo cuando se recuerda que ya en 1995 la secta Aum Shinrikyo mostró las posibilidades de las armas químicas para los grupos terroristas<sup>105</sup>. De todas formas, es un hecho contrastado que tanto en el mismo Mediterráneo (actos violentos diarios en Irak; atentados en Casablanca o en Estambul; acciones realizadas por grupos como Hezbolá, Yihad Islámica o Hamás contra Israel; ataques como el perpetrado en Yemen contra el buque *USS Cole*...) y en otros lugares (Nueva York, Bali, Madrid, Londres, Bombay...), el terrorismo internacional nunca ha utilizado ADM hasta ahora.

Sobre las razones que explican esta falta de demanda, sólo cabe especular sin descartar que puedan estar en marcha planes diversos para intentar conseguir ADM, aunque hasta ahora sin éxito<sup>106</sup>. Además, muchos tipos de “bombas sucias” no tienen el mismo nivel de complejidad operativa que puedan presentar las ADM clásicas, y no se puede asegurar que no haya ningún grupo terrorista capaz de manejarlas<sup>107</sup>. No obstante, hay al menos tres razones obvias que pueden inclinar a los terroristas a elegir armas convencionales para sus atentados:

1. **Son más fáciles de operar y menos peligrosas que las ADM para los propios terroristas.** Optar por ADM, especialmente en situaciones con altos niveles de alarma, aumenta la probabilidad de que sean detectadas, complicando innecesariamente la operación. Además, se necesita personal específicamente especializado en la materia, lo que dificulta el reclutamiento del personal, reduce las posibilidades de conseguir los objetivos terroristas e incrementa los costes de un fracaso (aunque sólo sea por la posible pérdida de unos recursos humanos tan escasos).
2. **Es más difícil averiguar el origen de las armas convencionales que el de las ADM.** Con menos fuentes potenciales de suministro, con mercados más controlados y con menos actores involucrados, y todo ello en un ambiente más vigilado, la posibilidad de localizar a los pro-

104. P. 12 y P. 18 ([www.state.gov/documents/organization/64884.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/64884.pdf)). En una línea similar, Jonathan Dean argumenta que “[los terroristas] no sentirían escrúpulos en usar [ADM] con el máximo daño. Los terroristas no pueden ser fácilmente disuadidos por la amenaza de una represalia. En consecuencia, la potencial combinación de terroristas y ADM representa un serio peligro” (*Coping with the Possible Use of WMD*, WMDC, No. 15, <http://www.wmdcommission.org/>).
105. El 19 de marzo de 1995 dicha secta consiguió matar a 12 personas y herir a más de 6.000 usando gas sarín en el metro de Tokio (Japón). Interesa destacar que, antes de esos atentados, el grupo podía funcionar con libertad dentro de la sociedad japonesa y, al parecer, manejaba unos recursos financieros que en nada envidiaban a los de los principales grupos terroristas de hoy en día.
106. Un informe del Congreso de 2004 de los EE. UU. (*Globalizing Cooperative Threat Reduction: A Survey of Options*) afirma que “a día de hoy, el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), Hamás, Al Qaeda y Aum Shinrikyo han demostrado su interés en desarrollar ADM”. Sin embargo, salvo en el caso japonés, no parece haber ninguna prueba que lo avale.
107. Como Zimmerman y Loeb argumentan, “mientras muchos grupos terroristas son incapaces de obtener o usar tecnología sofisticada, otros sí son capaces. No podemos confiar en la premisa de que los terroristas no desean morir en la realización de un ataque devastador, dado que la experiencia nos dice que muchos sí lo están. También sabemos, por los comentarios de Osama bin Laden en los videos sobre los atentados del 11-S que los terroristas no necesariamente sabrán que ellos van a morir. Y mientras la mayoría de los terroristas pueden no ser suficientemente imaginativos o diestros para llevar a cabo un ataque de tal naturaleza, son suficientes para causar preocupación”. Op. cit., P. 5.

108. Frost, op. cit., P.10

109. Este subapartado se centra específicamente en la política estadounidense tanto por limitación de espacio disponible como por ser el principal impulsor de las estrategias "contra el terror", con especial atención al Mediterráneo. Por otro lado, su estrategia está claramente definida, a diferencia de lo que ocurre con los países de la UE que tienen que maniobrar entre sus propias estrategias y la de la Unión.

ductores y proveedores de las ADM que se hayan empleado en un atentado es, como ya se ha apuntado anteriormente, muy elevada en comparación con otros medios de ataque convencional. Esa realidad disuade a posibles redes de distribución de entrar en un mercado que puede suponer un riesgo inaceptable para su propia supervivencia, al tiempo que hace insoportable el coste político que podría tener para un Estado suministrador el verse identificado como el origen del material empleado.

3. **Simplemente, desde la racionalidad que inspira la actividad terrorista, no es necesario el uso de ADM para cumplir sus fines.** En contra de lo que en ocasiones se trata de transmitir a la opinión pública, los grupos terroristas relativamente exitosos "no son típicamente ni sicóticos ni psicopáticos, y no están impulsados por sed de sangre"<sup>108</sup>. Antes bien, tienen objetivos claros y -aunque estén dispuestos a matar para conseguirlos- el principal de ellos no es en sí mismo matar al mayor número posible de personas. En definitiva, si pueden conseguir sus objetivos por vías convencionales y más sencillas pierde sentido la pretensión de hacerse con unas ADM que pueden complicar hasta el extremo su propia agenda.

Esta línea de análisis no niega que un poderoso argumento, en contra de los citados más arriba, sería que para conseguir sus objetivos podría convenir a los terroristas emplear tácticas dirigidas a lograr un gran impacto psicológico en las poblaciones afectadas y que, en consecuencia, optaran por ADM: no hay duda de que un ataque químico o biológico en el abastecimiento de agua de una gran ciudad o una arma nuclear, aunque sea una "bomba sucia", en el centro de una aglomeración urbana tendrían efectos no alcanzables por otros caminos. No obstante, por lo que sabemos hasta ahora: o 1) no han tenido acceso a los medios necesarios; o 2) los costes/complicaciones han pesado más que los beneficios percibidos; o 3) no ha encajado con los objetivos del terrorismo internacional. Sea como sea, es una clara obligación y un reto de la comunidad internacional consolidar este balance disuasorio a favor de no usar ADM por parte de grupos terroristas, tanto a través de un mejorado sistema de control de su oferta como negando las posibilidades de su utilización.

### Reacciones en el marco de la "guerra contra el terror"<sup>109</sup>

Después del 11 de septiembre de 2001 la amenaza terrorista y la que representan determinados países, entre los que destacarían los "promotores del terror", se han convertido a los ojos de EE. UU. en una única entidad casi homogénea, dentro de lo que se presenta como una lucha existencial para la supervivencia de "nuestras libertades" y prosperidad. Se da por hecho que el país y sus aliados están en una "guerra contra el terror" (en un ejercicio de simplismo extremo que llevaría a convertir al "terrorismo" en "terror", dejando así más margen de maniobra para definir a conveniencia al enemigo que habría que derrotar).

Uno de los problemas que plantea este marco es que, tras su fachada poco menos que apocalíptica, no parece que se justifique el temor de carácter existencial que anuncian sus promotores, considerando que, más allá de la tragedia que siempre significa la pérdida de vidas humanas, las víctimas mortales de los ataques en Nueva York, Madrid y Londres juntos no superan las 4.000. No parece, por tanto, tan evidente que estemos

inmersos en una lucha por la supervivencia del modelo occidental frente a enemigos con capacidad para ponerla en cuestión. En cualquier caso, por si no fuera suficiente con el planteamiento inicial, impulsado desde el actual gobierno estadounidense, se decidió introducir dos nuevas variables en el marco original: estados “rebeldes” y proliferación de ADM. De esa forma, la “guerra” ganó importancia exponencialmente. El mejor ejemplo de ello ha sido, obviamente, la campaña emprendida contra Irak en 2003; justificada primero con la supuesta existencia de una amenaza de ataque nuclear y, posteriormente, cuando tal hipótesis se mostró insostenible, con la pretensión de evitar que tal amenaza pudiera producirse<sup>110</sup>.

Hay que reconocer que la combinación de estos elementos -estar en guerra, luchar contra el terrorismo y prevenir ataques con ADM- otorga una herramienta poderosa para cualquier gobierno con pretensiones hegemónicas. La guerra permite dividir el mundo en dos bandos (conmigo -en el que están los que luchan por la libertad, la democracia y la prosperidad- o contra mí -en el que se identifican a los de perfil dictatorial, fundamentalista y represivo, contrarios a mis intereses). El terrorismo permite una amplia flexibilidad para identificar, aunque sea con una doble vara de medir, a los enemigos y diseñar estrategias falsamente denominadas “preventivas” para derrotarlos. La batalla contra la proliferación de ADM, por su parte, crea una base de apoyo público y un miedo general y permanente que facilita la adopción de determinadas políticas limitadoras de las libertades y derechos fundamentales, tanto dentro del territorio nacional como a nivel internacional, y da más protagonismo a los medios militares en la respuesta.

Dentro de este marco de referencia los estados “rebeldes” están, por definición, equiparados a los grupos terroristas, de tal modo que no cabe hacer distinciones entre, por ejemplo, Mahmoud Ahmadineyad y Osama bin Laden: en ambos casos son enemigos a eliminar<sup>111</sup>.

Por desgracia, lo acaecido en estos últimos años demuestra que, a pesar de su innegable atractivo mediático, una combinación de ese tipo y una estrategia orientada en esos términos no desemboca en una reducción significativa de la amenaza. Si, a modo de ejemplo, se vuelve la vista a Irak- que bajo la dictadura de Saddam Hussein no parecía tener interés en mantener relaciones con grupos terroristas- todo apunta a que hoy este territorio se ha convertido en uno de los principales escenarios del terrorismo internacional, sin que la estrategia liderada por Washington parezca producir resultado positivo alguno, ni para estabilizar el país ni para eliminar la amenaza terrorista.

Tal vez por eso el propio Congreso de EE. UU. parece criticar a su propio gobierno cuando declara que “los terroristas pueden hacerse con ADM sin la autorización o el conocimiento del gobierno anfitrión, bien a través de conexiones internas o aprovechando la inestabilidad causada por las actividades terroristas”<sup>112</sup>. En última instancia, la situación actual muestra claramente la contradicción entre la “guerra contra el terror”, con el enfoque que propugna EE. UU., y los esfuerzos contra el terrorismo internacional y la difusión descontrolada de ADM. Así lo entienden cada vez más otras voces que demandan el respeto mutuo a ciertos intereses y demandas básicas de otros países, con Irán en mente, a cambio de cooperación en la lucha contra la proliferación de ADM<sup>113</sup>. Parece evidente que la cooperación entre estados fuertes y seguros es esencial para la seguridad de

110. Así lo apuntaba el propio presidente Bush, en una rueda de prensa el pasado 21 de agosto de 2006, cuando, para justificar su política, trataba de imaginar “un mundo en el cual había otros Saddam Hussein con capacidad de construir un ADM, pagando a suicidas para matar a inocentes y manteniendo relaciones con otros Zarqawi” ([www.whitehouse.gov/news/releases/2006/08/20060821.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/08/20060821.html)).
111. No por casualidad la Estrategia de Seguridad Nacional, en su versión actualizada de 2006, determina que “algunos estados, como Siria e Irán, continúan protegiendo a terroristas en sus territorios y apoyando actividades terroristas en el extranjero [...]. Los Estados Unidos y sus aliados en la guerra contra el terror no distinguen entre quiénes matan y quiénes los protegen, porque ambos son culpables de las muertes. [...] Cualquier gobierno que elige ser un aliado del terror, como Siria o Irán, ha elegido ser un enemigo de la libertad, la justicia y la paz.” (PP. 9 y 12).
112. *Globalizing Cooperative Threat Reduction: A Survey of Options*, CRS Report for Congress, 15 de abril de 2004 (<http://pc.state.gov/documents/organization/32006.pdf>).
113. Op. cit, P. 59.

114. El propio Departamento de Estado de EE. UU. ha confirmado que no hay “informes creíbles sobre supuestas implicaciones libias en terrorismo desde 1994”. SQUAS-SONI, Sharon, *CRS Report for Congress: Globalizing Cooperative Treat Reduction: A Survey of Options*, Congressional Research Service, 2006, PP. 8-9, <http://fpc.state.gov/documents/organization/32006.pdf>.

los programas y arsenales existentes. Mientras esta percepción no cambie y no se modifique la orientación de la estrategia de confrontación elegida por Washington, no puede extrañar que Irán, que ha aprendido de lo ocurrido en Irak que para estar seguro contra un ataque exterior resulta básico contar con capacidad nuclear, no muestre ningún deseo de colaborar con la comunidad internacional en este ámbito.

Ni siquiera el caso libio puede ser presentado como un logro de la “guerra contra el terror”, en la medida en que, tras superar etapas tan tenebrosas como las del atentado de Lockerbie (1988), el régimen de Muamar el Gadafi ya había tomado distancias con respecto al terrorismo internacional<sup>114</sup>. Su decisión, dada a conocer a finales de 2003, de abandonar el programa de ADM, especialmente nuclear, que llevaba desarrollando desde años atrás responde básicamente a un cálculo realista de las opciones de supervivencia del régimen en la situación internacional posterior al 11-S. Pero es que aunque Libia tuviera todavía algún vínculo con grupos terroristas y dispusiera además de ADM o de materiales asociados, susceptibles de ser empleados en actos terroristas, los argumentos en contra seguirían siendo los mismos que para Irán, o para cualquier otro Estado: ninguno estará interesado en proveer esas capacidades a grupos que no controle completamente (y así ocurre en todos los casos cuando se habla de terroristas). El caso de Libia ha demostrado que hay un evidente margen de maniobra y de colaboración cuando se respetan los intereses básicos de las partes (que, desde la perspectiva libia pasaban en este caso por asegurar la supervivencia del régimen y evitar toda injerencia en sus asuntos internos).

### Nota final

Nadie puede descartar por completo la posibilidad de un ataque terrorista usando ADM y, al mismo tiempo, hay una clara necesidad de cerrar cualquier vía de acceso a estas armas por parte de grupos terroristas. A esos efectos, interesa sobremedida evitar que el debate sobre una cuestión de esta naturaleza quede contaminado por otras preocupaciones o motivos.

Al inicio de este apartado se hacía referencia a las cuatro obligaciones básicas de los gobiernos y de la comunidad internacional en cuanto a este tema. Desafortunadamente, el balance no es especialmente satisfactorio en ninguno de ellas:

1. **Identificar las áreas de peligro** – A pesar de que la guerra contra Irak es el mejor ejemplo de este fracaso, la actual deriva de las relaciones con Irán no parece que vaya mejor orientada. Para evitar desastres futuros, parece aconsejable abrir vías de diálogo con estados que estén desarrollando programas nucleares.
2. **Analizar posibilidades y probabilidades** – La obsesión por el “terror nuclear” desvía esfuerzos y recursos de otras áreas de mayor preocupación, como atender a las causas subyacentes de la violencia, incluyendo la de carácter terrorista. Es preciso poner en común las capacidades de la comunidad internacional para identificar las principales amenazas a la seguridad mundial sin dejarse llevar por planteamientos con excesiva carga ideológica. Estas amenazas incluyen, entre muchas otras tanto o más importantes, el terrorismo y la proliferación de ADM, o una combinación ambas.



3. **Encontrar respuestas apropiadas y proporcionales** - Sin atender oportunamente a la anterior demanda, este paso es obviamente imposible. Por la vía de los hechos, la mezcla de otras motivaciones en la lucha contra el terrorismo con ADM ha causado una fijación contraproducente al designar a ciertos gobiernos como parte del problema, en lugar de verlos como parte sustancial de la solución. Al mismo tiempo, sin una reforma profunda del entramado normativo que regula el control de las ADM y de los mecanismos multilaterales de lucha contra la amenaza terrorista, resulta baldío en gran parte el esfuerzo realizado. Parece imponerse, en resumen, una respuesta multilateral más equilibrada -que ponga el énfasis no solamente en los síntomas más visibles sino también en las causas, y que combine capacidades diplomáticas, comerciales, financieras, políticas con las militares- como la opción más adecuada para gestionar este problema.
4. **Informar a la opinión pública adecuadamente** - Como ha vuelto a quedar demostrado de nuevo con la adopción de más medidas restrictivas para el acceso a los aeropuertos, a partir de agosto de 2006, existe una peligrosa tendencia a generar temor social, sin que por ello aumente la seguridad real de las personas. En lugar de informar puntualmente a la opinión pública se opta con demasiada frecuencia por difundir ideas, no suficientemente argumentadas, que desembocan inevitablemente en una mayor tensión social.

Para romper el ciclo vicioso que parece ir imponiéndose día a día, se necesita reconocer que:

1. Aunque la amenaza es real, su materialización ni es inevitable ni es tan inminente como se quiere presentar en ocasiones. La probabilidad del desastre potencial, por remota que sea, justifica que se realice un esfuerzo serio para evitarlo, pero no justifica que se convierta en la prioridad absoluta dentro de las estrategias de seguridad.
2. El peligro no viene principalmente de las relaciones entre estados nacionales y grupos terroristas. No es obvio, más bien al contrario, que un Estado tenga interés en proveer a grupos terroristas con sus capacidades en ADM. No sólo sería una apuesta excesivamente arriesgada, que iría directamente en contra de la propia seguridad de ese Estado, sino que también estaría en contradicción con los motivos principales que impulsan el desarrollo de dichas armas: influencia regional y seguridad de soberanía.
3. La "guerra contra el terror" no sirve para reducir la amenaza del terrorismo nuclear. Por el contrario, causa un rechazo entre estados que disponen de esos arsenales, o que tienen programas en marcha, y que se sienten identificados como blancos potenciales de quienes promueven esa visión dominante, al tiempo que hace más difícil lograr su imprescindible cooperación para mantener esos artilugios fuera del alcance de grupos terroristas.
4. Es una prioridad mejorar los sistemas de control internacional sobre la producción y mantenimiento de ADM, así como hacer más transparentes los programas gubernamentales que ya existen. Esto apunta más a una actividad centrada en la creación de intereses mutuos que a otra orientada hacia el castigo internacional, empleando una vara de medir que suele quedar lastrada por filias y fobias no siempre bien explicitadas.
5. Es preciso establecer plataformas multilaterales específicamente diseñadas para gestionar este problema -sin hacerlas depender de otros

115. /www.globalsecurity.org/wmd/library/news/saudi/saudi-051218-voa01.htm

condicionantes presentes en la agenda diplomática internacional. El punto de arranque de esta tarea debe ser, necesariamente, la vigente estructura de no proliferación, y especialmente el TNP (y el resto de las convenciones en armas químicas y biológicas) y el OIEA, pero asumiendo la necesidad de dotarlos de más autoridad y autonomía para actuar en función de sus objetivos específicos.

6. Los estados internamente fuertes y estables son la primera y más poderosa línea de defensa contra el terrorismo con ADM. Por lo tanto, la comunidad internacional necesita reconsiderar su postura actual hacia proliferadores potenciales y, en vez de minar su autoridad doméstica, será cada vez más importante entrar en diálogo con ellos con el fin de cooperar en esta área.

## Actualización de datos y nuevas realidades

El informe de 2005 contiene, en su Apartado VII, unos anexos que presentan un conjunto de tablas, a modo de resumen de la situación (diplomática y militar) de las ADM en el Mediterráneo. Un año después, conviene revisar su contenido para actualizarlas con los cambios que se hayan producido en este período (básicamente comprendido entre septiembre de 2005 y noviembre de 2006).

Las tablas que se incluyen en las páginas siguientes están, por tanto, modificadas con respecto a las iniciales. Se ha optado por volver a reproducir todas las tablas creadas entonces. De esa manera, quien consulte esta información podrá desechar las tablas del primer informe y tomar como válidas únicamente las que figuran ahora en este apartado.

Junto a las tablas, se añade una breve actualización sobre los cambios y noticias más relevantes en el mismo lapso de tiempo en cada uno de los países que merecen alguna mención, siguiendo un mero orden alfabético; lo que implica entender automáticamente que los que no son citados no han experimentado ningún cambio apreciable. Estos comentarios de actualización, al contrario de lo que ocurre con las tablas, no sustituyen a los que se realizaban sobre estos mismos países en el Apartado III del primer informe, sino que se deben tomar como añadidos a aquella información, tratando de perfilar de manera más precisa la situación y desarrollo de cada país en este campo.

Se añade en este apartado a Turquía, que no había sido tratado en el informe anterior, para completar así el estudio de todos los países de la región.

## Actualización de Países

### *Arabia Saudí*

En el tradicional marco de secretismo en materia de seguridad que caracteriza al régimen wahabí, apenas se han producido noticias. La más significativa es la reiteración oficial a favor de una zona libre de armas nucleares<sup>115</sup>, impulsada en gran medida por la creciente preocupación que

genera la evolución del programa nuclear de su vecino iraní. En todo caso, aunque sólo sea un rumor consistente pero no confirmado, parecen existir indicios de que Riad habría iniciado un posible programa nuclear -con apoyo paquistaní<sup>116</sup>-, creado en 2003 después de la crisis en las relaciones con Estados Unidos.

### Egipto

A nivel diplomático, Egipto sigue siendo el principal defensor árabe de la creación de una zona libre de armas nucleares para la zona<sup>117</sup>. Su postura formal, en cualquier caso, no consigue ni la unanimidad en el mundo árabe ni vencer las resistencias que impiden poner en marcha un esfuerzo diplomático de este tipo. En esa misma línea, en junio de 2006 los Estados Unidos y Egipto firmaron un acuerdo para cooperar en el esfuerzo de evitar el tráfico nuclear por sus aguas<sup>118</sup>.

En paralelo, sin embargo, parece cada vez más tentado de reiniciar su propio programa nuclear en el ámbito civil. Así se puso de manifiesto en septiembre de 2006 con el anuncio realizado, en el marco de la conferencia anual del partido en el gobierno "Partido Nacional Democrático", por Gamal Mubarak, hijo del actual presidente y aspirante *in pectore* a sucederle, de poner en marcha la construcción de una central nuclear cerca de El Dabaa (en la costa mediterránea). Cabe recordar que tras el desastre de Chernobil Egipto había decidido paralizar su programa nuclear -aunque mantiene un pequeño reactor nuclear para fines de investigación-, pero hoy, en el entorno proliferador que domina Oriente Medio, ha recuperado su discurso sobre la necesidad de contar con una fuente de energía alternativa a las derivadas de los recursos petrolíferos y gasísticos del país. Las previsiones oficiales de un incremento sostenido de la economía egipcia a ritmos del 7% para los próximos años harían imprescindible la opción nuclear.

De momento, tanto Estados Unidos como el propio OIEA han mostrado su aceptación formal de la propuesta egipcia, tal vez conscientes de que se trata tan sólo de un anuncio que, como mínimo, no se traducirá en nada visible antes de diez años después de que finalmente se llegue a tomar un decisión que ponga en marcha el proyecto de construcción<sup>119</sup>.

### Irán

Además de lo reflejado en el Apartado II, Irán sigue expandiendo sus capacidades misilísticas rápidamente (con un volumen total que estaría rondando las 550 unidades), con los *Shahab* como base principal de su potencial. El *Shahab-3B*, armado con una sola cabeza puede alcanzar los 2.100Km. No existe mucha información en fuentes abiertas sobre las nuevas versiones (*Shahab-3C* y *-3D*), aunque se da por hecho que ya están en plena fase de producción en cadena. En este mismo terreno, existen rumores sobre la existencia de un proyecto (*Proyecto-111*) que pretende que los *Shahab-3* puedan llevar cabezas nucleares<sup>120</sup>.

Por otra parte, el programa de *Shahab-4* ha sido cancelado y se desconoce el estado actual de los programas de los *Shahab-5* y *-6*.

116. "Pakistan rejects report on N-help to Saudis", *Daily Times*, 30 de marzo de 2006.
117. "Egypt Urges Nuclear Weapons-Free MidEast at IAEA Session", *BBC*, 2 de octubre de 2005 y "Arab Parliamentarians Discuss Egyptian Strategy on Collective Action", *Middle East News Agency*, 28 de febrero de 2006.
118. "Egypt to Cooperate with U.S. on Preventing Nuclear Smuggling", *United States Department of State*, 22 de junio de 2006.
119. Se habla de una central de 1.000Mw de potencia, que llegaría a aportar más energía eléctrica incluso que la presa de Asuán y con un coste estimado en principio de unos 1.200 millones de euros.
120. LINZER, Dafna, "Strong leads and dead ends in nuclear case against Iran", *Washington Post*, 8 de febrero de 2006.

121. HELLER, Aron, "Iran gets first North Korean-made missiles", *Associated Press*, 27 de abril de 2006.
122. [http://www.nti.org/e\\_research/profiles/Israel/Missile/3571\\_5220.html](http://www.nti.org/e_research/profiles/Israel/Missile/3571_5220.html)
123. <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/iran/2006/iran-060311-voa02.htm>
124. "Israeli Nuclear Research Center, French GANIL Sign Accelerator Construction MOU", *Israel Atomic Energy Commission*, 7 de junio de 2006.
125. BEN, Aluf, "Israel, US 'At Odds' on Nuke Treaty Proposal; Olmert Asked Not to Raise Issue", *Ha'aretz*, 19 de mayo de 2006.

Las noticias más recientes sobre esta materia se refieren a la existencia, desvelada el 31 de marzo de 2006, del *Fajr-3* (MIRV) que sería el misil más avanzado del arsenal iraní. Por último, en abril de 2006 se supo que Irán había recibido desde Corea del Norte una primera entrega de misiles *BM-25*, con un alcance de 2.500Km<sup>121</sup>.

### Israel

Al margen del permanente esfuerzo de modernización de su propio arsenal, la política nuclear israelí parece cada vez más centrada en Irán, tanto en aspectos defensivos como ofensivos. Entre los puntos de la agenda nacional en esta materia a lo largo del período analizado sobresalen:

- La firma de un acuerdo con India, el 27 de enero de 2006, para desarrollar el misil antiaéreo *Barak* y el anuncio, el 14 de junio de 2006, de un acuerdo entre la israelí *Rafael Armament Development Authority* y la empresa estadounidense *Raytheon* para la creación de un sistema de defensa contra misiles balísticos, una semana después de haber dado a conocer su decisión de modernizar su actual sistema de defensa contra misiles (*Arrow Mark IV*)<sup>122</sup>.
- La firma de un acuerdo, el 24 de agosto de 2006, para adquirir a Alemania dos nuevos submarinos de la clase *Dolphin*, que a partir de 2010 se añadirán a los tres del mismo tipo donados por el gobierno alemán en 1999-2000. Se trata de plataformas capaces de llevar misiles cruceros con cabezas nucleares (*Popeye Turbo*), idóneos para reforzar la capacidad israelí de "segundo golpe".
- Las llamadas a la acción preventiva contra Irán, amenazando con la acción militar para evitar que se llegue a convertir en un Estado con poder nuclear, por entenderlo como una amenaza existencial<sup>123</sup>.
- El acuerdo, en mayo de 2006, con el laboratorio nuclear francés GANIL (*Grand Accélérateur National d'Ions Lourds*) para la cooperación en diversas líneas de investigación nuclear y para la construcción de un nuevo acelerador en el centro de investigación de Soreq<sup>124</sup>.
- El rechazo, en el mismo mes de mayo de 2006, a la propuesta estadounidense de un nuevo tratado para suspender la producción de materiales fisibles usados en la producción de armas nucleares<sup>125</sup>.

### Líbano

Sumido en un profundo proceso de deterioro interno, al que se ha añadido este pasado verano el enfrentamiento que se desarrolló en su territorio entre Hezbolá y las fuerzas armadas israelíes, Líbano apenas ha registrado noticias en el campo de las ADM. La más reciente y positiva se produjo el 16 de septiembre de 2005, cuando Líbano firmó el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT).

### Libia

Mantiene su política de renuncia a las ADM a cambio de acceso a los mercados internacionales y de reintegración en la comunidad internacional, al tiempo que logra asegurarse la no injerencia en asuntos internos y la

supervivencia del régimen<sup>126</sup>. El 20 de octubre de 2005 firmó un acuerdo con la empresa rusa TVEL para la provisión de uranio para su reactor nuclear en Tadjoura, en el que produce energía civil<sup>127</sup>. También logró un acuerdo para la colaboración en el campo de la energía nuclear civil con Francia el 16 de marzo de 2006<sup>128</sup>.

En junio de 2006 se daba a conocer que el Reino Unido buscaba garantías por parte de la ONU para la protección de Libia en caso de un ataque nuclear.

### Siria

Sigue siendo uno de los países de la región menos transparentes en relación con sus ambiciones en el terreno de las ADM. Su postura reservada - en combinación con la tensión política sobre Líbano y un cierto acercamiento hacia Corea del Norte<sup>129</sup> - ha venido causando una continua cascada de rumores y acusaciones, la gran mayoría de ellos sin que hayan merecido una confirmación o desmentido por parte de las autoridades de Damasco. Oficialmente, Siria se limita a reiterar que no tiene ambiciones proliferadoras y el 12 de marzo de 2006, su ministro de exteriores, Waleed al-Mualeem, volvió a insistir en la necesidad de crear una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio, sin olvidar reclamar la firma del TNP por parte de Israel<sup>130</sup>.

Sí parece en todo caso que está buscando apoyo extranjero para sustituir sus misiles *Scud-B*<sup>131</sup>.

### Turquía

Turquía no tiene en marcha ningún programa nuclear con fines militares. Dispone de un reactor de investigación TR-5 de 5Mw, localizado en Cekmece, y de otro ITV-TRR de similares características, aunque de sólo 250Kw de potencia, en el Instituto Técnico de Estambul; ambos bajo las salvaguardias del OIEA. Asimismo, tiene previsto construir hasta 2015 un máximo de cinco centrales nucleares, con una potencia global de 5.000Mw (la primera de ellas en la provincia de Sinop).

Como miembro de la OTAN, en el pasado ha tenido armas nucleares estacionadas en su territorio y se da por hecho que todavía conserva 15 bombas *B-61* en la base aérea de Inçirlik<sup>132</sup>. Es firmante del TNP desde el 28 de enero de 1969, acuerdo que ratificó ya el 17 de abril de 1980, además de un sistema de salvaguardias en vigor. También ha ratificado la Convención de Armas Químicas (CWC), el 12 de mayo de 1997, y la de Armas Biológicas (BTWC), el 5 de noviembre de 1974, sin que haya noticia alguna de que cuente con ellas en sus arsenales ni con programas activos en estas categorías de ADM. Además, ha ratificado también el CTBT el 16 de febrero de 2000.

Por lo que se refiere a sus arsenales actuales, además de medios convencionales de lanzamiento (incluyendo su flota de aviones, principalmente sus *F-16* de procedencia estadounidense, y los vehículos aéreos no tripulados (UAV), que en su versión más avanzada llegan hasta el *Heron*, con una autonomía de hasta 1.000km y 250kg de carga útil) dispone de:

126. El 15 de mayo de 2006 Washington restableció plenas relaciones diplomáticas con Libia, tras el paréntesis abierto en 1988. BRINKLEY, Joel; WALD, Matthew L. y WEISMAN, Steven R., "U.S. will restore diplomatic links with the Libyans", *New York Times*, 16 de mayo de 2006.
127. "Russia to Supply Low-Enriched Nuclear Fuel to Libya", *BBC*, 20 de octubre 2005.
128. GEBLAWI, Afaf el-, "Libya signs nuclear research deal with France", *Middle East Online*, 16 de marzo de 2006.
129. <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/dprk/2006/dprk-060516-kcna07.htm>
130. [http://www.nti.org/e\\_research/profiles/Israel/Nuclear/3635\\_6262.html](http://www.nti.org/e_research/profiles/Israel/Nuclear/3635_6262.html)
131. "Secret services say Iran is trying to assemble a nuclear missile: Documents seen by Guardian details web of front companies and middlemen", *The Guardian*, 4 de enero de 2006. También, "German Technology Exported to Russia allegedly sold by Agents to Iran, Syria", *BBC*, 8 de noviembre de 2005.
132. Datos obtenidos, al igual que los que se refieren a los misiles ATACMS y los lanzadores MLRS, del *Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies* (actualizados en abril de 2006).

- 120 *MGM-140 ATACMS (Army Tactical Missile System)*, con un alcance de 160km y una capacidad de carga de 560kg, y 12 lanzadores *MLRS (Multiple Launch Rocket System)*. Actualmente está desarrollando el "Proyecto J" para dotarse de misiles con un alcance estimado de unos 1.500km.
- Misiles crucero *Harpoon/RGM-84A*, con 120km de alcance y 220kg de carga máxima.
- 50 misiles aire-tierra *Popeye-1*, suministrados por Israel desde el año 2000, a los que se puede añadir próximamente un nuevo paquete de otras 100 unidades adicionales.

Cabe reflejar, por último, que existen planes para coproducir, con la empresa israelí Rafael el misil aire-tierra *Popeye-2*, que tendrá un alcance previsto de 305km y unos 360kg de carga disponible.

## Tablas actualizadas (noviembre 2006)

**Tabla 8: Países mediterráneos en tratados de armas biológicas y químicas**

	<b>BWC (1972)</b>	<b>CWC (1993)</b>
<b>Magreb</b>		
Argelia*	F (2001) D (2001)	F (1993) D (1995)
Libia	D (1982)	D (2004)
Marruecos*	F (1972) D (2002)	F (1993) D (1995)
Mauritania*	SPF	F (1993) D (1998)
Túnez*	F (1972) D (1973)	F (1993) D (1997)
<b>Oriente Próximo</b>		
Egipto*	F (1972)	SPF
Israel*	SPF	F (1993)
Jordania	F (1972) D (1975)	D (1997) S
Líbano	F (1972) D (1975)	SPF S
Siria*	F (1972)	SPF
Turquía*	F (1972) D (1974)	F (1993) D (1997)
<b>Oriente Medio</b>		
Arabia Saudí	F (1972) D (1972)	F (1993) D (1996)
Irán*	F (1972) D (1973)	F (1993) D (1997)
Yemen	F (1972) D (1979)	F (1993) D (2000)
<b>Países del Norte</b>		
Estados Unidos*	F (1972) D (1975)	F (1993) D (1997)
Francia*	A (1984)	F (1993) D (1995)
Reino Unido*	F (1972) D (1975)	F (1993) D (1996)

\* = Miembro de la Conferencia sobre Desarme de la ONU.

**F** = Firmado; **D** = Depositado; **A** = Aprobado; **SPF** = Sin Participación Formal.

**BWC:** Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción y almacenamiento de armas biológicas y toxinas y sobre su destrucción.

**CWC:** Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción, almacenamiento y uso de armas químicas y sobre su destrucción.

Fuentes: UNTD, [www.opbw.org](http://www.opbw.org), [www.opcw.org](http://www.opcw.org)

133. Terminología usada por CNS, <http://cns.mis.edu/research/cbw/possess.htm>

Tabla 9: Situación de Programas de Armas Biológicas y Químicas		
	Biológicas	Químicas
<b>Magreb</b>		
Argelia	Desconocido	Posible
Libia*	Investigación; posible producción	Conocido
<b>Oriente Próximo</b>		
Egipto	Investigación; Sin evidencia de producción	Probable
Israel	Investigación; posible producción	Probable
Siria	Investigación; posible producción	Conocido
<b>Oriente Medio</b>		
Irán	Probable	Conocido
<b>Países del Norte</b>		
Estados Unidos	Antiguo	Antiguo (1943-1969)
Francia	Antiguo	Antiguo (1921-1940)
Reino Unido	Antiguo	Antiguo (1939-1956)

Países sin programas significativos: Mauritania, Marruecos, Túnez, Jordania, Líbano, Arabia Saudí, Yemen y Turquía.

\* Programas en proceso de desmantelamiento después de su anuncio del 19 de diciembre de 2003 de que renunciaba a todos sus arsenales de ADM. La situación de sus capacidades actuales es desconocida.

#### Explicación de Categorías<sup>133</sup>

**Antiguo:** El Estado ha reconocido haber tenido armas de ese tipo en el pasado.

**Conocido:** El Estado ha publicado sus capacidades o existe evidencia clara.

**Investigación:** Labores de investigación, sin haber llegado a producir armas en cantidades significativas.

**Probable:** El Estado ha sido identificado pública y oficialmente como poseedor o productor de armas químicas o biológicas.

**Posible:** El Estado es identificado generalmente como posible poseedor de armas químicas o biológicas.

Fuentes: CNS, FAS, JCSS, NTI



**Tabla 10: Posición de países mediterráneos en No Proliferación Nuclear**

	<b>TNP (1968)</b>	<b>OIEA</b>	<b>I-AP (1997)<sup>134</sup></b>	<b>CTBT (1996)</b>
<b>Magreb</b>				
Argelia*	D (1995)	M (1963)	A (2004)	F (1996) D (2003)
Libia	F (1968) D (1975)	M (1963)	F (2004) <sup>135</sup>	F (2001) D (2004)
Marruecos*	F (1968) D (1970)	M (1957)	F (2004)	F (1996) D (2000)
Túnez*	F (1968) D (1970)	M (1957)	A (2005)	F (1996) D (2004)
<b>Oriente Próximo</b>				
Egipto*	F (1968) D (1981)	M (1957)	SPF	F (1996)
Israel*	SPF	M (1957)	SPF	F (1996)
Jordania	F (1968) D (1970)	M (1966)	V (1998)	F (1996) D (1998)
Líbano	F (1968) D (1970)	M (1961)	SPF	F (2005)
Siria*	F (1968) D (1968)	M (1963)	SPF	SPF
Turquía*	F (1969) D (1980)	M (1957)	V (1981)	F (1996) D (2000)
<b>Oriente Medio</b>				
Irán*	F (1968) D (1970)	M (1958)	F (2003) <sup>136</sup>	F (1996)
Arabia Saudí	D (1988)	M (1962)	SPF	SPF
Yemen	F (1986) D (1979) <sup>137</sup>	M (1994)	SPF	F (1996)
<b>Países del Norte</b>				
Estados Unidos*	F (1968) D (1970)	M (1957)	V (1980)	F (1996)
Francia*	A (1992)	M (1957)	V (1981) F (2000)	F (1996) D (1998)
Reino Unido*	F (1968) D (1968)	M (1957)	V (1972) A (1992)	F (1996) D (1998)

\* = Miembro de la Conferencia sobre Desarme de la ONU.

**F** = Firmante; **D** = Depositado; **M** = Miembro; **V** = En Vigor; **A** = Aprobado; **SPF** = Sin Participación Formal.

**NPT**: Tratado de No Proliferación de armas nucleares.

**CTBT**: Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares.

**OIEA**: Organismo Internacional de la Energía Atómica.

**I-AP**: Protocolo Adicional del TNP.

Fuentes: IAEA, [www.ctbto.org](http://www.ctbto.org), UNTD, FAS, NTI

- 134.** Los protocolos adicionales del OIEA de cada país requieren la aprobación por parte de su Consejo de Gobernadores, lo que da paso a su firma y, posteriormente, a su entrada en vigor. Si en las tablas se especifica que ha entrado en vigor, esto implica, evidentemente, que se han cumplido los dos primeros pasos.
- 135.** Libia ha prometido desbloquear el proceso para la aprobación de su protocolo adicional, pendiente de entrada en vigor.
- 136.** Irán ha prometido desbloquear el proceso para la aprobación de su protocolo adicional, pendiente de entrada en vigor.
- 137.** Depositado ante el gobierno de la Federación Rusa (en 1979, la URSS). En 1986, Yemen también lo depositó ante el gobierno del Reino Unido e Irlanda del Norte.

138. Terminología usada por CNS, <http://cns.miiis.edu/research/wmdme/capable.htm>

Tabla 11: Situación global de países mediterráneos en ADM				
País*	Biológico	Químico	Nuclear	Misiles Balísticos
<b>Magreb</b>				
Argelia	Investigación	Desarrollo?	Investigación	No
Libia*	Terminado	Terminado	Terminado	Sí
Marruecos	Ninguna	Ninguna	Ninguna	No
Mauritania	Ninguna	Ninguna	Ninguna	No
Túnez	Ninguna	Ninguna	Ninguna	No
<b>Oriente Próximo</b>				
Egipto	Desarrollo?	Reservas U: 1963-67	Investigación	Sí
Israel	Capacidad de Producción	Capacidad de Producción	Desplegado	Sí
Jordania	Ninguna	Ninguna	Ninguna	No
Líbano	Ninguna	Ninguna	Ninguna	No
Siria	Desarrollo?	Desplegado	Investigación	Sí
Turquía	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Sí
<b>Oriente Medio</b>				
Irán	Desarrollo	Desplegado U: 1984-88	Desarrollo	Sí
Arabia Saudí	Ninguna	Ninguna?	Investigación?	Probablemente
Yemen	Ninguna	Ninguna?	Ninguna	Sí
<b>Países del Norte</b>				
Estados Unidos**	Terminado	Desmantelando	Desplegado	Sí
Francia**	Terminado	Terminado	Desplegado	Sí
Reino Unido**	Terminado	Terminado	Desplegado	Sí

#### Explicación de Categorías<sup>138</sup>:

**Capacidad de Producción** – Capaz de producir ADM, sin haber producido cantidades significativas.

**Desmantelando** – En el proceso de eliminar el arsenal y el programa.

**Desplegado** – Armas nucleares, químicas o biológicas integradas en las fuerzas armadas y operativas.

**En Desarrollo** – Actividades para desarrollar su capacidad de producción.

**Investigación** – Actividades con uso doble (civiles, aunque con potencial de ser usado para fines militares).

**Reservas** – Producción de cantidades significativas de ADM, pero sin estar integradas en las fuerzas armadas para su uso inminente.

**Terminado** – Producción en el pasado. Ha desmantelado el programa y su arsenal.

**U** – Usado.

**“Weaponization”** – En proceso de integración en las fuerzas armadas para su uso.

\* Programas en proceso de desmantelamiento después de su anuncio del 19 de diciembre de 2003 de que renunciaba a todos sus arsenales de ADM. La situación de sus capacidades actuales es desconocida.

\*\* Programas abandonados, aunque se desconoce la capacidad de producción y el nivel de investigación actual.

Fuentes: CNS, JCSS

139. Para la lista completa, véase <http://cns.mis.edu/research/cbw/possess.htm>

Tabla 12: Arsenales Químicos y Biológicos		
País*	Armas biológicas	Armas químicas
<b>Magreb</b>		
Libia	Desconocido	- Mostaza - Sarín - Tabun - Lewisite
<b>Oriente Próximo</b>		
Egipto	- Micotoxinas - Virus de la fiebre del Valle del Rift - Toxina del tétanos - Virus de encefalitis	Mostaza Sulfúrica - Mostaza de Nitrógeno - Fosgeno - Cianuro de hidrógeno - Sarín - VX - Psychotomimetic glycolates
Israel	Desconocido	Desconocido
Siria	- Ántrax - Toxina del Botulismo - Ricino	- Mostaza - Sarín - VX
<b>Oriente Medio</b>		
Irán	Acceso a: - Bacillus anthracis (anthrax) - Yersinia pestis (plague) - Aflatoxin - Variola major (smallpox) - Ricin - más otras sustancias patógenas utilizables para armas.	- Mostaza - Sarín - Cianuro de hidrógeno - Cianuro Clorhídrico - Fosgeno - Gas Clorídrico - Tabun - Agentes Nerviosos de Serie V
<b>Países del Norte</b>		
Estados Unidos***	Past Weaponized Agents (Incluye) - Tularemia - Antrax Investigación (Incluye) - Typhoid - Toxina del botulismo <sup>139</sup>	- Mostaza - Sarín - Soman - VX - Lewisite - Agentes nerviosos binarios
Reino Unido***	Past Weaponized Agents - Potato beetle Investigación - Antrax - Salmonela - Cólera - Rinderpest - Toxina del botulismo - Ricino	- Mostaza - Fosgeno
Francia***	Past Weaponized Agents - Antrax Investigación - Plaga - Typhoid - Toxina del botulismo	- Fosgeno - Mostaza - Lewisite

\* Países que se cree que no tienen arsenales significativos: Argelia, Mauritania, Marruecos, Túnez, Jordania, Líbano, Arabia Saudí, Yemen y Turquía.

\*\* Programas en proceso de desmantelamiento, después de su anuncio del 19 de diciembre de 2003 de que renunciaba a todos sus arsenales de ADM. La situación actual de sus capacidades presentes es desconocida.

\*\*\* Programas abandonados, aunque se desconoce la capacidad de producción y el nivel de investigación actual.

Fuentes: CDI, CNS, JCSS

140. JCSS, [www.tau.ac.il/jcss/balanced/Algeria.pdf](http://www.tau.ac.il/jcss/balanced/Algeria.pdf)
141. Sin embargo, en 2004 el OIEA reveló el descubrimiento de partículas inexplicadas de plutonio en los alrededores de una instalación nuclear egipcia, el origen del cual está siendo actualmente investigado. Además, hay algunas pruebas de contactos clandestinos nucleares con Libia desde 2002 (Fuente: NTI).
142. Reactor de investigación de agua ligera de 22Mw, suministrado por Argentina; reactor de investigación, de procedencia soviética, de 2Mw.
143. El programa está activo desde los años cincuenta, controlado por la Comisión de Energía Nuclear de Israel (IAEC) y basado en el Centro de Investigación Nuclear del Negev, en Dimona (32-40Mw) y el Centro de Investigación Nuclear de Soreq (5Mw), cerca de Tel-Aviv.
144. Existen estimaciones muy diversas, dada la falta de información oficial. La cifra indicada está basada en conclusiones de: CIRINCIONE, Joseph, *Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction*, Carnegie Endowment for International Peace, 2002.
145. Tratado firmado con Rusia sobre un reactor de 24Mw. Los contratos con China, sobre un reactor de 27Kw, y con Argentina, sobre un reactor de investigación de 3Mw, han sido probablemente cancelados (Fuente: JCSS).
146. Incluyen el Centro de Investigación Nuclear en Teherán (TNRC), el Centro de Tecnología Nuclear de Isfahan (ENTC), el Centro de Investigación Nuclear de Agricultura y Medicina y el Centro de Investigación de Beneficiación e Hidrometalurgia.
147. El 16 de junio de 2005, Arabia Saudí firmó con el OIEA el Protocolo de Pequeñas Cantidades, sin despejar las sospechas sobre sus intenciones en el terreno nuclear. Véase, por ejemplo, DVALI, Akaki, *Will Saudi Arabia Acquire Nuclear Weapons?*, NTI Issue Brief, Marzo 2004: [www.nti.org/e\\_research/e3\\_40a.html](http://www.nti.org/e_research/e3_40a.html)
148. PERKOVICH, George; TUCHMAN MATHEWS, Jessica; CIRINCIONE, Joseph; GOTTEMOELLER, Rose, & WOLFSTHAL, Jon, *Universal Compliance: A Strategy for Nuclear Security*, Carnegie Endowment, 2005: <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=16593>

**Tabla 13: Programas Nucleares y Capacidades**

	Programa	Capacidad	Plutonio
<b>Magreb</b>			
Argelia	Se sospecha intenciones; no identificado	Reactor de 15Mw (Al Salam), (probablemente actualizado hasta 40Mw) <sup>140</sup>	No
Libia	Terminado recientemente (anunciado)	Arsenal no identificado, aunque posee un programa avanzado (chino). La infraestructura se está desmontando	Sí
<b>Oriente Próximo</b>			
Egipto	Programa considerado terminado antes de 1970 <sup>141</sup>	Dos reactores de investigación <sup>142</sup> y un reactor nuclear en construcción	NO
Israel	Estado con armas nucleares <sup>143</sup> ; (indicios de programa para desarrollar capacidad de segundo ataque desde el mar)	100-200 artefactos explosivos nucleares, posiblemente algunos termonucleares. Investigación y producción <sup>144</sup>	Sí
Siria	Se sospecha intenciones; no identificado	Investigación <sup>145</sup>	Sí
Turquía	-	Reactor de investigación TR-5 de 5Mw y otro ITV-TRR de 250Kw	NO
<b>Oriente Medio</b>			
Irán	Indicios de programa activo	Investigación significativa <sup>146</sup>	Sí
Arabia Saudí	Se sospecha intenciones <sup>147</sup>	-	NO
<b>Países del Norte</b>			
Estados Unidos	Avanzado y desplegado	investigación y tecnología avanzada, 5735 cabezas nucleares	Sí
Francia	Avanzado y desplegado	59 reactores nucleares, investigación y tecnología avanzada, 350 cabezas nucleares	Sí
Reino Unido	Avanzado y desplegado	23 reactores nucleares, investigación y tecnología avanzada, alrededor de 200 cabezas nucleares	Sí

\*En posesión de plutonio o equivalente

Fuentes: FAS, JCSS, ISIS, NTI, Perkovich et al. (2005)<sup>148</sup>, SIPRI

149. Para información más detallada, véase <http://www.world-nuclear.org/info/info.html>

<b>Tabla 14: Instalaciones Nucleares</b>			
<b>País</b>	<b>Reactor/Instalación</b>	<b>Capacidad</b>	<b>Sitio</b>
<b>Magreb</b>			
Argelia	Reactor nuclear	15Mw (posiblemente 40Mw)	Ain Oussera
	Reactor de investigación	1Mw	Draria
Libia	Reactor de investigación	10Mw	Tajura
<b>Oriente Próximo</b>			
Egipto	Reactor de investigación	22Mw	Instas
	Reactor de investigación	2Mw	Instas
	Reactor nuclear (agua pesada)	150Mw	Simona
Israel	Instalación de reprocesamiento de plutonio	-	Simona
	Reactor de investigación	5Mw	Soreq
Siria	Reactor de investigación	-	Damasco
Turquía	Reactor de investigación	5Mw	Cekmece
	Reactor de investigación	250Kw	Estambul
<b>Oriente Medio</b>			
	Reactor de investigación	5Mw	Isfahan
	Reactor de investigación	30Kw	Teherán
Irán	Reactor nuclear (en construcción)	1.000Mw	Bushehr
	Instalación de enriquecimiento de uranio	-	Natanz
	Instalación de producción de agua pesada	-	Arak
<b>Países del Norte<sup>149</sup></b>			
Estados Unidos	104 reactores nucleares (103 operativos) con una capacidad total de 97.452 Mw en 2004.		
Francia	59 reactores nucleares con una capacidad total de 63 Gw en 2005.		
Reino Unido	23 reactores nucleares con una capacidad total de 11.852 Mw en 2005.		

Fuentes: CNS, GlobalSecurity.org, JCSS, NTI, World Nuclear Association

150. Según JCSS, "han sido eliminados" los misiles Scud-C (<http://www.tau.ac.il/jcss/balanced/Libya.pdf>).
151. Lanzados desde submarino, capaces de llevar cabezas nucleares.
152. Operativo según GlobalSecurity.org: <http://www.globalsecurity.org/world/syria/missile.htm>.
153. También referidos como DF3.
154. Operativos según Flight International, 6-12 de junio de 1990, PP. 12-13.
155. Para información más detallada, véase <http://missile.index.ne.jp/en/index.html>

Tabla 15: Misiles			
País*	Balísticos	Crucero	En desarrollo
<b>Magreb</b>			
Libia	- Scud-C Variante <sup>150</sup> - 100 Scud-B - SS-21 Scarab	- SS-N-2c Styx - Otomat MK2 - Exocet (AM-39)	Al Fatah (Iltisslat)
<b>Oriente Próximo</b>			
Egipto	- 100+ Scud-B - ~490 Project T	AS-5 Kelt - Harpoon - AS-1 Kennel - HY-2 Silkworm - Otomat Mk1 - FL-1 - Exocet (AM-39) - SS-N-2a Styx	o Scud-C variante o Vector
Israel	- ~50 Jericho 1 - ~50 Jericho 2 - Jericho 3? - Lance Misiles - Shavit SLV	- Harpy UAV - Delilah/STAR-1 UAV - Gabriel-4 - Harpoon - Popeye Turbo <sup>151</sup>	SLV modernización o Jericho 3
Siria	- 60-120 Scud-C - Hasta 200 Scud-B - 200 SS-21 Scarab o Scud-D? <sup>152</sup>	- SS-N-3b Sepa - SS-N-2c Styx - Tupolev Tu-243 UAV - Malachite UAV	- capacidad de producción endógena para M-9 [CSS-6 o DF-15] misiles
<b>Oriente Medio</b>			
Irán	- R-17E (Scud B) - 200-300 Shehab-1 (Hwasong-5, Scud-B) - 100-150 Shehab2 (Hwasong-6, Scud-C) - 5-100 Shehab-3 (Nodong) - BM-25	HY-4/C-201 - Harpoon - SS-N-22 Sunburn - HY-2 Silkworm - YJ-2/C-802 - AS-9 Kyle - AS-11 Kilter	- Shabab-3 - Shabab-5? - Shabab-6? - Fajr-3
Arabia Saudí	60 CSS-2 <sup>153</sup> "East Wind" <sup>154</sup>	-	-
Yemen	18 Scud-B - 24 SS-21 Scarab	- SS-N-2b Styx	-
<b>Países del Norte (seleccionado: misiles desplegados con capacidad nuclear)<sup>155</sup></b>			
Estados Unidos	500 ICBM LGM-30G Minuteman III, 336 SLBM UGM-133A Trident II D5		
Francia	84 ASMP, 48 M45 SLBM		
Reino Unido	58 SLBM UGM-133A Trident D5		

\*Países seleccionados con misiles balísticos.

Fuentes: ACA, CNS, GlobalSecurity.org, JCSS, NTI

## Anexos

### Lista de acrónimos

**ADM** - Armas de Destrucción Masiva.  
**ASMP** - Air-Sol Moyenne Portée.  
**ATACMS** - Army Tactical Missile System.  
**BMEWS** - Ballistic Missile Early Warning System.  
**BTWC** - Convención de Armas Biológicas y Toxinas.  
**CTBT** - Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares.  
**CWC** - Convención de Armas Químicas.  
**DSP** - Defense Support Program.  
**EURATOM** - Comunidad Europea de la Energía Atómica.  
**EE.UU.** - Estados Unidos de América.  
**FMI** - Fondo Monetario Internacional.  
**ICBM** - Intercontinental Ballistic Missile.  
**IRBM** - Intermediate-Range Ballistic Missile.  
**MIRV** - Multiple Independently Targetable Re-entry Vehicle.  
**MLRS** - Multiple Launch Rocket System.  
**OIEA** - Organismo Internacional de la Energía Atómica.  
**ONU** - Organización de las Naciones Unidas.  
**OTAN** - Organización del Tratado del Atlántico Norte.  
**SLBM** - Submarine-Launched Ballistic Missile.  
**SLCM** - Submarine-Launched Cruise Missile.  
**SSBN** - Ballistic Missile Submarine.  
**TNA** - Tête Nucléaire Aero-portée.  
**TNO** - Tête Nucléaire Oceanique.  
**TNP** - Tratado de No-Proliferación de armas nucleares.  
**UAV** - Unmanned Aerial Vehicle.  
**UE** - Unión Europea.  
**ZLAN** - Zona Libre de Armas Nucleares.

### Cronología del programa nuclear de Irán

**1957.** EE. UU. e Irán firman un acuerdo sobre cooperación en asuntos nucleares civiles.

**1963.** El 9 de agosto, Irán firma el Tratado Parcial sobre la Prohibición de Ensayos Nucleares. Lo ratifica el 23 de diciembre del mismo año.

**1967.** Se abre el Centro de Investigación Nuclear en Teherán.

**1968.** En julio Irán firma y ratifica el TNP.

**1970.** TNP en vigor (5 de marzo).

**1970-1979.** En cooperación con EE. UU., Irán desarrolla planes para construir hasta veinte instalaciones nucleares.

**1974.** La empresa alemana Kraftwerk Union (subsidiaria de Siemens A.G.) empieza la construcción de la planta nuclear en Bushehr.

- 1974.** Promulgación del Acta de Energía Nuclear de Irán.
- 1979.** La Revolución Islámica paraliza el programa nuclear iraní. El contrato con Siemens para la construcción de Bushehr se da por terminado.
- 1982.** Anuncio de planes para la construcción de un reactor nuclear en Isfahan.
- 1983.** Inspecciones y cooperación del OIEA en Irán.
- 1989.** El Parlamento ratifica el Acta de Protección de Radiaciones. El 19 de abril es aprobado por el Consejo de Guardianes.
- 1995.** Irán firma un contrato con Rusia para terminar los reactores de Bushehr bajo salvaguardias del OIEA.
- 1996.** Irán anuncia planes para la construcción de una instalación de enriquecimiento de uranio.
- 29/01/2002.** Irán es designado como un miembro del “eje del mal” por el presidente George W. Bush.
- 8/2002.** Alireza Jafarzadeh (opositor al régimen iraní) denuncia la existencia de dos instalaciones nucleares secretas en Natanz y Arak.
- 12/2002.** EE. UU. acusa a Irán de estar llevando a cabo un proceso para la construcción de armas nucleares.
- 16/06/2003.** Mohamed El Baradei, director general del OIEA, declara que “Irán no ha informado sobre varios materiales y actividades nucleares”. Demanda “acciones cooperativas” del país.
- 10/2003.** Empiezan las negociaciones con el OIEA sobre inspecciones más rigurosas.
- 21/10/2003.** Representantes de Irán y de la UE-3 dan a conocer el compromiso iraní de cooperar con el OIEA para resolver todas las cuestiones pendientes en relación con su programa nuclear.
- 31/10/2003.** El OIEA anuncia que Irán ha presentado una “declaración exhaustiva” sobre su programa nuclear.
- 11/11/2003.** El OIEA declara que no existen pruebas de que Irán esté construyendo una bomba atómica.
- 18/12/2003.** Irán firma el Protocolo Adicional al TNP.
- 6/2004.** El ministro iraní de exteriores, Kamal Kharrazi, dice que el programa nuclear iraní es “irreversible”.
- 14/6/2004.** Mohamed El Baradei acusa a Irán de falta de cooperación durante las inspecciones del OIEA.



**27/07/2004.** Irán rompe los sellos del OIEA sobre sus centrifugadoras de uranio. Reinicia la construcción de centrifugadoras en Natanz.

**18/09/2004.** El OIEA adopta de forma unánime una resolución demandando la suspensión de todas las actividades de enriquecimiento de uranio en Irán.

**21/09/2004.** Desafiando a la ONU, Irán anuncia que continuará su programa para enriquecer uranio en sus centrifugadoras.

**18/10/2004.** Irán dice que está dispuesto de negociar con el Reino Unido, Alemania y Francia sobre la suspensión del enriquecimiento de uranio, pero que su derecho a hacerlo no es en sí mismo negociable.

**15/11/2004.** Acuerdo de París entre Irán y la UE-3 (Reino Unido, Alemania y Francia), por el que Teherán suspende temporalmente las actividades de enriquecimiento a cambio de un paquete de incentivos en materia de seguridad y de desarrollos técnicos del programa nuclear civil.

**15/11/2004.** Un informe de la ONU, filtrado a la prensa, dice que no hay pruebas de un programa nuclear armamentístico en Irán.

**08/08/2005.** Irán reemprende el enriquecimiento de uranio en Isfahan bajo salvaguardias del OIEA.

**09/08/2005.** El *ayatolá* Ali Khamenei emite un *fatwa* prohibiendo la producción, almacenamiento y uso de armas nucleares.

**11/08/2005.** El OIEA adopta una resolución unánime demandando a Irán que suspenda el enriquecimiento de uranio.

**5/11/2005.** El gobierno iraní aprueba un plan para permitir la participación de inversores extranjeros en la planta de enriquecimiento de uranio en Natanz.

**19/11/2005.** Mohamed El Baradei muestra su decepción por el insuficiente nivel de transparencia del programa nuclear de Irán y demanda a sus autoridades que lo incrementen.

**4/02/2006.** El OIEA decide, con el voto favorable de 27 miembros frente a tres, remitir al Consejo de Seguridad de la ONU el caso de Irán. Teherán, por su parte, anuncia que pone fin a la cooperación voluntaria con el OIEA y que reanudará sus actividades de enriquecimiento de uranio.

**11/04/2006.** El presidente iraní Mahmoud Ahmadineyad anuncia que su país ha logrado enriquecer uranio hasta un grado apto para su uso en un reactor nuclear, usando 164 centrifugadoras.

**31/06/2006.** El Consejo de Seguridad de la ONU decide, por 14 votos contra uno, dar a Irán hasta el 31 de agosto para suspender sus actividades de enriquecimiento.

**26/08/2006.** El presidente iraní inaugura una planta de producción de agua pesada en Arak.

**31/08/2006.** Moamed El Baradei presenta un informe crítico sobre el sistema de salvaguardias en Irán.

**26/09/2006.** El presidente de la empresa rusa Atom Export Company anuncia que los reactores de Bushehr serán operativos a partir de noviembre de 2007.

**28/10/2006.** Irán confirma que ha puesto en funcionamiento una segunda cascada de centrifugadoras para el enriquecimiento de uranio.

### Fuentes de las tablas y otros sitios relacionados de interés

<b>Sigla</b>	<b>Nombre</b>	<b>Sitio Web</b>
ACA	Arms Control Organization	<a href="http://www.armscontrol.org">www.armscontrol.org</a>
OPBW	Biological and Toxin Weapons Convention	<a href="http://www.opbw.org">www.opbw.org</a>
CNS	Center for Nonproliferation Studies	<a href="http://www.cns.miss.edu">www.cns.miss.edu</a>
CDI	Center for Defense Information	<a href="http://www.cdi.org">www.cdi.org</a>
CTBTO	Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization	<a href="http://www.ctbto.org">www.ctbto.org</a>
FAS	Federation of American Scientists	<a href="http://www.fas.org">www.fas.org</a>
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica	<a href="http://www.iaea.org">www.iaea.org</a>
IMF	International Monetary Fund	<a href="http://www.imf.org">www.imf.org</a>
ISIS	Institute for Science and International Security	<a href="http://www.isis-online.org">www.isis-online.org</a>
NTI	Nuclear Threat Initiative	<a href="http://www.nti.org">www.nti.org</a>
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons	<a href="http://www.opcw.org">www.opcw.org</a>
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute	<a href="http://www.sipri.org">www.sipri.org</a>
The Bulletin	Bulletin of the Atomic Scientists	<a href="http://www.thebulletin.org">www.thebulletin.org</a>
UNTD	United Nations Treaty Database	<a href="http://untreaty.un.org">untreaty.un.org</a>

## V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

### La seguridad multidimensional

Informes.

Medidas para la creación de confianza y de seguridad en la región del Mediterráneo: Un instrumento para el fomento de la seguridad humana.

Jaume Urgell

## MEDIDAS PARA LA CREACIÓN DE CONFIANZA Y DE SEGURIDAD EN LA REGIÓN DEL MEDITERRÁNEO: UN INSTRUMENTO PARA EL FOMENTO DE LA SEGURIDAD HUMANA

---

**Jaume Urgell**

*Colaborador del Programa Seguridad de la Fundación CIDOB*

*“Preferimos ser socios políticos a ser objetos de una estrategia”. Un participante del Sur en el IV Seminario sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo, Barcelona, septiembre de 2005.*

Puede decirse que la cita con que se abre este artículo resume algunas de las necesidades y expectativas de los países del sur del Mediterráneo con respecto a los diferentes diálogos políticos y estratégicos que se dan entre diferentes grupos de ellos y la UE, la OTAN y la OSCE, así como con países individuales de Europa, que en conjunto constituyen los principales actores políticos en este campo. En efecto, la cooperación entre el Norte y el Sur del Mediterráneo se está convirtiendo cada vez más en una serie de procesos burocráticos rígidos y estandarizados y en una retórica política que busca vender, a escala nacional e internacional, la imagen de una Europa generosa, y no el resultado de unas relaciones políticas que –por lo menos– tratan de abordar los temas políticos, económicos y culturales importantes que afectan a todas las partes.

Y sin embargo, ¿no pretendía la Conferencia Barcelona+10, celebrada por la Unión Europea (UE) y sus socios mediterráneos en noviembre de 2005, ser un foro político en el que los diferentes gobiernos pudiesen hablar de sus inquietudes e intereses comunes y alcanzar un acuerdo político más ambicioso en los diferentes pilares del Proceso de Barcelona, incluida la seguridad? Es posible que éstos fueran los bienintencionados deseos y esperanzas de muchos políticos, diplomáticos, estudiosos, ONGs y líderes corporativos de toda la región antes de la conferencia, pero difícilmente puede considerarse la organización de una reunión de alto nivel cada diez años como una receta de éxito en ningún proceso político. Y, posiblemente, la cooperación política y securitaria es el área que en mayor medida sufre las consecuencias de la falta de una clara voluntad de establecer una auténtica colaboración política euromediterránea.

Si dicho foro existiera, idealmente reuniría a los más importantes líderes para discutir regularmente sobre gran variedad de temas, así como para generar las condiciones para una discusión franca y abierta de aquellas

cuestiones sensibles. Esto contribuiría a crear un ambiente de confianza entre los líderes, provocaría discusiones y negociaciones entre ellos y los electores de su país, y daría a la opinión pública un indicio claro de que el diálogo Norte-Sur en el Mediterráneo está siendo tomado en serio por todas las partes, y que el dinero y las energías políticas invertidos en el mismo están siendo bien empleados. El espíritu de una colaboración como ésta sería de hecho muy similar a la propuesta, a escala global, de la Alianza de Civilizaciones que defiende el Presidente del Gobierno español en Naciones Unidas.

Sin embargo, son muchos los obstáculos que se interponen en el camino de una cooperación y colaboración política como ésta. La tesis principal de este artículo es que los socios de las diferentes partes del Mediterráneo actúan de acuerdo con unas concepciones políticas de las relaciones internacionales, así como sus propias definiciones y roles de soberanía y poder, fundamentalmente diferentes. Esto afecta de forma directa a los presupuestos y a las concepciones erróneas más habituales que tanto los socios del norte como los del sur tienen de los motivos de los otros, haciendo que el diálogo político sea difícil y engorroso, y reduciendo la posibilidad de construir un régimen de medidas de confianza y de seguridad para la región.

Empezaremos resumiendo el contexto actual de la cooperación entre el norte y el sur del Mediterráneo, identificando brevemente a los diversos países y a las organizaciones supranacionales e internacionales implicadas, así como algunos de los más importantes foros y acuerdos ya establecidos. Confiamos que ello contribuya a un mayor conocimiento de la complejidad de la cooperación para la seguridad en la región, que resulta ser una herencia de la evolución histórica de las diversas organizaciones y actores que han intervenido en ella. Prestaremos especial atención a la UE, la OTAN y la OSCE, tres organizaciones muy diferentes cada una de las cuales desempeña un papel muy importante en la región.

La segunda parte presentará un breve análisis de los puntos de vista, a nuestro entender, predominantes en el tema de la seguridad y las relaciones internacionales en diferentes grupos de países en la región. En ese apartado, discutiremos las consecuencias que tienen para la seguridad y la cooperación securitaria los conflictivos puntos de vista y marcos teóricos que usan los actores.

La tercera parte se centrará en el papel que desempeñan las medidas de confianza y de seguridad en los distintos acuerdos y su importancia en el contexto de la cooperación sobre seguridad euromediterránea. Ofreceremos en ella la definición tradicional estándar de las medidas de confianza y de seguridad como instrumentos pensados para incrementar la confianza entre estados (de Estado a Estado), y desarrollaremos un nuevo concepto en el que las distintas partes del acuerdo pueden ser actores de diferentes tipos: organizaciones internacionales, entidades regionales, estados (gobiernos o parlamentos), ciudadanos, etc. De hecho, ya se han ensayado algunas de estas medidas de confianza y de seguridad de nueva generación: los acuerdos OTAN-Rusia u OTAN-Ucrania, por ejemplo, no son regímenes tradicionales de medidas de confianza y de seguridad de Estado a Estado. Finalmente, expondremos y discutiremos algunas conclusiones y recomendaciones sobre cómo mejorar la cooperación en el ámbito de la seguridad en la región.

## Actores

La región mediterránea ha sido durante mucho tiempo un área geopolítica estratégica. Las dos Guerras Mundiales del siglo XX, que tuvieron lugar principalmente en el lado europeo, tuvieron consecuencias importantes que se extendieron por el Sur y, durante la Guerra Fría, los equilibrios de poder y las alianzas en la región fueron muy relevantes tanto para los Estados Unidos como para la Unión Soviética. También es una región con una historia reciente de dominación colonial de una de las partes –el Norte- sobre la otra –el Sur-, que no se resolvió de forma tranquila y sin complicaciones. Además, por supuesto, está el conflicto árabe-israelí que entorpece mucho los esfuerzos encaminados a conseguir la paz y la estabilidad en la región.

Durante las últimas décadas, se han puesto en marcha varias iniciativas orientadas a establecer foros permanentes de debate y cooperación entre actores estatales. En 1975 se creó en Helsinki la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), que más tarde se convirtió en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). El principal objetivo de esta iniciativa era reducir las tensiones entre el Este y el Oeste mediante una serie de medidas confirmadas en el Acta Final de Helsinki, y actualizadas en documentos posteriores, relativas sobre todo al intercambio de información sobre proyectos y presupuestos de seguridad y defensa, a la notificación previa de determinadas maniobras, así como al establecimiento de unos máximos en la adquisición de armas y en la concentración de tropas y armamento. En 1994, la OSCE inició un diálogo con los países del sur del Mediterráneo, que se formalizó con Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez. Este diálogo pretendía incluir a estos países en una red de acuerdos y prácticas de seguridad que habían sido útiles para Europa y darles la oportunidad de participar en las reuniones del Foro para la Cooperación en materia de Seguridad. Los países asociados del Sur, sin embargo, han tardado un poco en responder a la oferta de la OSCE y en general no se han mostrado muy entusiastas, aunque algunos de ellos participan en las reuniones y tienen abiertas oficinas diplomáticas en Viena (donde se encuentra la sede central de la OSCE).

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se creó después de la Segunda Guerra Mundial como un foro preeminente para la seguridad de Occidente, bajo los auspicios de los Estados Unidos. En 1994, la OTAN decidió establecer un marco de cooperación con los países del sur del Mediterráneo. El Diálogo Mediterráneo de esta organización incluye a Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez. En 2004, la Alianza dio un paso adelante para potenciar su política de cooperación con el Oriente Medio ampliado a través de la Iniciativa de Cooperación de Estambul, que fue interpretada por algunos como una consolidación y ampliación del Diálogo Mediterráneo, y por otros como un leve cambio de enfoque. Después de la caída del Muro de Berlín y del final de la Guerra Fría, la OTAN inició un proceso de cambio que culminó en el Concepto Estratégico de 1999, que reafirmó la necesidad de la existencia de una alianza para la seguridad en Occidente y redefinió sus prioridades dando más importancia a los conflictos regionales y al papel de la OTAN en la solución de los mismos. Éste fue el año de la Guerra de Kosovo y el final de una década que había visto muchos horrores de escala regional

en diferentes partes del mundo, pero particularmente en África (Rwanda, Somalia). El terrorismo internacional era una amenaza de la que los analistas de la OTAN, así como expertos de todo el mundo y de muchos gobiernos, eran muy conscientes, aunque se tratase de una amenaza que había permanecido relativamente contenida y cuyo impacto sobre la vida humana era incomparable con otras formas de violencia como la limpieza étnica.

Después del 11-S volvieron a cambiar las prioridades. Aunque el terrorismo internacional ha provocado un número limitado de víctimas en un sentido puramente comparativo, la ejecución de actos terroristas en suelo occidental y el dramatismo simbólico de los mismos han obligado a la OTAN y al mundo entero a prestar mucha más atención a este problema.

Dado que el terrorismo internacional está básicamente inspirado por una ideología islámica extremista, no tiene nada de extraño que el mundo musulmán se haya convertido en el centro de esta atención. El trasfondo de esta ideología, sin embargo, no es nuevo; se remonta al siglo XIX y a principios del siglo XX. No obstante, por razones cuya discusión no es el propósito de este artículo, su apogeo en cuanto a impacto y atención mundial ha tenido que esperar al final de la Guerra Fría, a la emergencia de un liderazgo indiscutible en forma de poder hegemónico, a la revolución en las telecomunicaciones y a la llegada de la sociedad de la información, así como a la existencia de países-refugio. La importancia del Mediterráneo para los objetivos estratégicos de la OTAN es muy clara. Funcionarios de alto rango de dicha organización se han referido recientemente a la posibilidad de estructurar un Partenariado para una Iniciativa de Paz para los países del sur del Mediterráneo, lo que comportaría un aumento considerable de la cooperación.

La Unión Europea es la tercera organización principal de la región mediterránea que tiene una estrategia relativa a temas securitarios en la zona. Su diálogo mediterráneo se conoce como Partenariado Euromediterráneo o Proceso de Barcelona y se inició en 1995. Los miembros de dicho partenariado son Argelia, Egipto, Marruecos, Túnez, Israel, Jordania, Siria, Líbano, la Autoridad Nacional Palestina y Turquía. En el año 2005 se celebró el 10º aniversario de este Proceso con una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno en Barcelona en noviembre, bajo la presidencia británica de la Unión. La escasa presencia de los máximos dirigentes de los países del Sur fue interpretada como una señal negativa, particularmente respecto del primer pilar del Partenariado Euromediterráneo, a saber los temas políticos y securitarios. De hecho, el pilar económico y el cultural han ido mucho mejor y los instrumentos creados han dado resultados muy positivos. De todos modos, la falta de unos proyectos de cooperación efectiva entre los países del Sur, la falta de voluntad de participar en foros de seguridad en los que también esté presente Israel y un concepto de las relaciones internacionales, el poder y la soberanía tipo *real-politik* han hecho hasta ahora imposible la puesta en marcha de un esfuerzo serio para el desarrollo de un sistema de medidas de confianza y de seguridad. Se han llevado a cabo algunos intercambios encaminados a fomentar el entendimiento mutuo, y en algunos casos hemos asistido a la participación de fuerzas del Sur en operaciones humanitarias de la UE, como es el caso de Marruecos en los Balcanes.

Ha habido, además, diversas iniciativas de cooperación sub-regionales en el área de la seguridad que han tenido cierto éxito, como el acuerdo 5+5 firmado en Roma en 1990 y formado por Portugal, España, Francia, Italia y Malta, por parte del Norte, y Argelia, Marruecos, Mauritania, Libia y Túnez, por parte del Sur. Probablemente el bajo perfil (al menos en lo relativo a la opinión pública y a los medios de comunicación) de este acuerdo ha permitido superar las dificultades a las que ha tenido que hacer frente en diferentes momentos debido a las crisis en Argelia y Libia, y se ha convertido en un punto de referencia para otros proyectos de cooperación a una escala mayor que, de momento, no pasan de ser una ilusión.

## Percepciones de la seguridad en el Mediterráneo

Algunas de las amenazas a la seguridad regional que han sido identificadas durante los primeros años del siglo XXI por parte de organizaciones como la UE o la OTAN incluyen el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado y los estados fracasados. La combinación de estas amenazas marcará sin duda las prioridades de las comunidades de seguridad y defensa en los grandes países de Europa. Estos países temen el impacto del terrorismo islámico en su suelo (incluyendo el posible uso de armas de destrucción masiva –ADM) como castigo por algunas de sus políticas que van en contra de los intereses fundamentales de los extremistas. Por otra parte, la permeabilidad de las fronteras y la flexibilidad en el movimiento de personas, capitales y mercancías en las democracias europeas (algo de lo que los ciudadanos de estos estados están orgullosos y a lo que no están dispuestos a renunciar) explican el incremento en la actividad de las redes del crimen organizado. En sus objetivos y modos de actuar, estas redes comparten algunas características con la mafia, que existe en Italia desde hace décadas y que actualmente actúa a escala global, y normalmente surgen en los países del Este antes de operar en el Oeste. Hasta ahora, estas amenazas tienden a valorarse en función del impacto doméstico que pueden tener en los países mencionados. Además, cuando estos países miran a su alrededor y ven a sus vecinos del Mediterráneo, incluyendo a Oriente Medio, temen que determinadas políticas desconocidas en algunos de ellos puedan incluir el desarrollo de algún tipo de ADM (ya que no todas las convenciones internacionales han sido firmadas por cada uno de los países del Sur). Finalmente, la inestabilidad política puede llevar a un debilitamiento de las instituciones estatales y al caos, convirtiéndose en uno de los mejores escenarios para el incremento en los índices de criminalidad, con potenciales efectos indirectos como las actividades terroristas tanto en el Sur como en el Norte. Las grandes naciones en Europa están preocupadas sobre todo por sus intereses nacionales en lo que respecta a la seguridad, aunque el desarrollo de una Estrategia Europea de Seguridad les permite reflejarse a sí mismos en esta estrategia y cubrirse con un manto de europeidad.

Otros países europeos –normalmente más pequeños y más ricos- podrían abordar el tema de la seguridad regional y doméstica desde una perspectiva más holística, que incluyera el bienestar de sus propias poblaciones en general y también la proyección en el ámbito internacional de sus principios más valorados. Más idealistas que el grupo ya mencionado (y también sin un pasado colonial tan importante, lo que les otorga un papel a desempeñar como potencias post-coloniales), estos países parecen creer



en la existencia de una comunidad internacional de seres humanos con derechos comunes y les gustaría ver que la paz y la estabilidad, así como unas condiciones humanas políticas, sociales y económicas decentes, se imponen en todas partes. Cuando se observa la región del Mediterráneo desde este punto de vista, la valoración es obviamente muy negativa. El temor a ser objeto de un ataque terrorista o de ver como las redes del crimen organizado operan dentro de sus fronteras se vence a menudo, desde el punto de vista de los países más pequeños, preocupándose por la situación de las personas que viven en los países en vías de desarrollo en la orilla Sur. La desnutrición y la pobreza, la enfermedad, la falta de libertades básicas y la existencia de unos regímenes corruptos y autoritarios son amenazas para la seguridad humana de estas poblaciones.

Finalmente, cuando contemplamos los regímenes de los países en vías de desarrollo en la región del Mediterráneo, vemos un mundo a menudo marcado por el orgullo y el prejuicio, preso de sus propias contradicciones e incapaz de satisfacer muchas de las exigencias procedentes de dentro o de fuera. La falta de desarrollo económico y de inversiones en la región se ve agravada por el bajo nivel de educación y de autonomía cultural de importantes segmentos de la población, así como por el funcionamiento de las instituciones económicas y jurídicas que entorpecen el florecimiento de los mercados y una distribución justa de las riquezas naturales. El papel fundamental de la espiritualidad y de la religión entre grandes masas de población en los países del Sur, en contraste con la exigencia cívica de protección de los derechos humanos, es fomentado por el Estado, que al mismo tiempo teme el resurgimiento del fundamentalismo político y las tendencias autárquicas que ello trae consigo. El concepto de seguridad desde el punto de vista de estos países no encaja ni con la visión holística de la seguridad humana ni con la visión realista. La seguridad no es ni siquiera una política diferenciada con objetivos e instituciones claramente delimitados. Más bien es algo mezclado con otras políticas y cuestiones de carácter nacional e internacional, como el mercado de trabajo (es necesario mantener un importante contingente militar y policial, por muy anticuados que puedan ser su equipo o sus métodos de instrucción), la economía, el uso de instrumentos de seguridad en favor de la propaganda estatal, el sentimiento de orgullo nacional, etc.

En este escenario es evidente que el concepto de seguridad en el Mediterráneo no es algo absolutamente nítido o compartido. No hay una solución única capaz de reunir las diferentes percepciones y marcos en un sistema que tenga en cuenta las preocupaciones colectivas. No hay, como hemos visto, muchas preocupaciones comunes a nivel político, ni mucho menos una clasificación común de prioridades a nivel estratégico y táctico. Cuando se firmó el Acta Final de Helsinki, en un momento en que dominaba el paradigma de la Destrucción Mutua Asegurada, los dos bloques enemigos compartían un interés común en una serie de asuntos relativos a la seguridad y a la defensa en Europa y en el mundo entero. Éste no es el caso en la región del Mediterráneo: las preocupaciones y las percepciones varían mucho, los estados ya no son la única fuente de amenazas a la seguridad, no hay alianzas parciales o sub-regionales fácilmente identificables y las ventajas de la cooperación (si se establece de común acuerdo una lista de temas securitarios) pueden no estar equilibradas. La Unión Europea, bajo la influencia de los países más grandes, ha adoptado por vez primera una estrategia de seguridad que tan sólo tres años después de

ser establecida ha quedado anticuada por una nueva visión global de la seguridad que ha hecho aflorar a primer plano problemas que algunos consideran más estratégicos y potenciales a largo plazo como el cambio climático, el acceso a recursos naturales como el agua y la energía, la emergencia de nuevas potencias nucleares, etc. Mientras tanto, el Sur sigue estando muy retrasado respecto a lo que actualmente debería ser la preocupación más importante para garantizar un futuro viable en cuanto a seguridad y a defensa, es decir, la reforma del sector de la seguridad.

## Construir confianza y seguridad

Las medidas de confianza y de seguridad han sido tradicionalmente los instrumentos que ha desarrollado la comunidad internacional para incrementar el nivel de cooperación entre los actores estatales y para reducir el riesgo de acciones violentas. De acuerdo con la teoría democrática de la paz (las democracias no recurren a la guerra para resolver los conflictos), los regímenes basados en medidas de confianza y de seguridad podrían ser irrelevantes. Esto es probablemente cierto en el caso de las democracias avanzadas y parte de la retórica relativa al futuro de la OSCE y a sus crisis recurrentes tiene algo que ver con este argumento. Sin embargo, las razones subyacentes y la clase de medidas incluidas en el Documento de Viena de 1999 siguen constituyendo un enorme sistema para el intercambio de información y garantías que la comunidad de la seguridad debería valorar, y que de hecho valora. Tal vez debería ponerse más énfasis en el cumplimiento de las obligaciones, incluyendo una serie de incentivos, ya que, en la práctica, algunos de los miembros de la OSCE no han actuado de acuerdo con las normas (Rusia, Turquía y otros países, por no mencionar la guerra en los Balcanes).

Una de las dificultades a la hora de implementar un régimen de medidas de confianza y de seguridad para toda la región del Mediterráneo es la reticencia de los países del Sur a ceder la más pequeña dosis de soberanía en forma de acceso a otros de lo que es percibido por ellos como información vital para la estabilidad y la supervivencia del país. Este temor es probablemente mayor entre los propios países del Sur que podrían no ser capaces de repeler una invasión o un ataque de cualquier tipo si revelasen información militar. Esto podría reducirse si una serie de restricciones adicionales impidiesen a un país determinado trasladar a voluntad tropas y armas en el interior de sus fronteras, como es el caso en los países de la OSCE. Dicha medida representaría de por sí un alejamiento significativo del principio de no intervención, tan caro para los regímenes autoritarios.

Existe también cierta falta de interés por parte de algunos países europeos que consideran al Mediterráneo como una región remota. Esto es en parte natural, especialmente en el caso de los nuevos Estados Miembros de la UE. Sin embargo, durante la "crisis de las caricaturas" de 2006 empezó a producirse un cambio en el orden de prioridades que ha continuado posteriormente. La necesidad de hacer frente a estos malentendidos ha puesto en primer plano en Europa la creciente urgencia de abordar de un modo estratégico los temas relativos al Mediterráneo. En este sentido, los países que han ejercido tradicionalmente su influencia en la región y que han fomentado el diálogo con el Sur, como España y Francia, son considerados por el resto como los expertos.

En determinados círculos se ha producido una contraposición entre unas medidas de confianza y de seguridad blandas y unas medidas de confianza y de seguridad duras. Iniciativas a veces calificadas como Medidas para la Construcción de una Asociación, como las desarrolladas en el marco del Proceso de Barcelona (la Fundación Anna Lindh, la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, la red Euromesco y los seminarios de Malta) serían medidas blandas, por oposición a las medidas duras representadas por las medidas tipo Documento de Viena de 1999.

En el contexto de la seguridad del Mediterráneo en el siglo XXI, las medidas de confianza y de seguridad deberían adaptarse a las amenazas y a las fuentes de inestabilidad que son más comunes en la región. Debería ponerse en marcha una iniciativa para la reducción, el control y la eliminación de las ADM que abordase la cuestión de los programas conocidos y desconocidos de los países de la región. Las medidas políticas tendrían que desempeñar un papel importante en la prevención del crimen organizado y en las actuaciones contra el mismo, incluyendo políticas comunitarias que contribuyesen a identificar los refugios regionales y las prácticas ilícitas. En este sentido, las medidas de confianza y de seguridad de nueva generación podrían incluir como actores no sólo a los estados, sino también las organizaciones regionales, los ciudadanos, los organismos legislativos e incluso las comunidades religiosas. Cada uno de estos actores tiene un papel a desempeñar en la lucha contra determinadas amenazas particulares. Podemos incluso imaginarnos, en situaciones extremas, la participación de adversarios en la planificación de medidas de confianza y de seguridad en un intento de negociar el fin del terrorismo y otras amenazas a la seguridad con motivaciones políticas.

## Conclusiones y recomendaciones

Esta última sección presenta una serie de recomendaciones para un diálogo político y securitario más provechoso en la región del Mediterráneo que integre los argumentos e ideas hasta ahora presentados.

### Trabajar en las percepciones

Se ha hablado mucho de comprensión y aprendizaje mutuo, y de hecho se han hecho muchos esfuerzos por parte de los países europeos y del sur del Mediterráneo para desarrollar programas de intercambio para estudiantes y para fomentar actividades culturales que aproximen otras culturas a sus ciudadanos. Éste es un paso en la buena dirección, pero es obviamente insuficiente. Las percepciones del Otro están profundamente enraizadas en la mente de las personas, así como en las culturas y en las tradiciones. Tópicos, prejuicios e imágenes de Oriente se han ido instalando en la mente de las personas en el mundo occidental por lo menos desde la antigua Grecia, y viceversa. Las percepciones negativas y/o sesgadas del Otro se trasladan, tanto en los regímenes democráticos como en los autoritarios, en actitudes políticas que pueden poner en entredicho la inversión de recursos públicos en cooperación por encima de determinado nivel (en Europa, por ejemplo) o los avances hacia una actitud de mayor apertura respecto a la seguridad nacional (en los países árabes, por ejemplo).

No obstante, hay formas de contrarrestar el pensamiento automático acerca del Otro, y las sociedades democráticas y abiertas saben mucho de esto. La educación escolar, las actitudes transmitidas por los medios de comunicación, los discursos oficiales y el hecho de viajar son buenas maneras de enfrentarse a los estereotipos. La inversión en proyectos educativos y el control de los mismos tiene que ser una prioridad clave en los programas de sensibilización cultural.

### **Trabajar por una concepción compartida de la seguridad humana y de la dignidad humana**

El concepto de seguridad humana se está convirtiendo en un nuevo marco teórico y práctico bajo el que la teoría idealista-liberal de las Relaciones Internacionales está tomando forma a principios del siglo XXI. La seguridad humana fue popularizada por Naciones Unidas en 1994 en uno de sus documentos y define la seguridad como aquel estado en el que los individuos están libres de temor y de privaciones. En el contexto de la seguridad del Mediterráneo, este concepto debería expandirse para incluir una serie de nociones que están mucho más presentes en las concepciones públicas de las naciones árabes, concretamente las nociones de dignidad, vergüenza y orgullo. Estos sentimientos o motivaciones no tienen por qué considerarse como algo negativo; al contrario, la seguridad humana podría incluir también la noción de ausencia de vergüenza entendida como un sentimiento individual causado por las acciones realizadas por estados e instituciones, tanto en el propio país como a nivel internacional. Esto tendría consecuencias favorables en las preocupaciones de muchos países de la región, sin representar un alejamiento de una visión liberal de los derechos humanos, la democracia y la seguridad humana.

### **Trabajar para mejorar las relaciones**

Europa –y en especial determinados países europeos- tienen un porcentaje considerable de ciudadanos árabes y musulmanes, algunos de los cuales podrían estar interesados en ejercer una carrera diplomática o en llevar a cabo actividades de este tipo. Esto podría ser un factor positivo en los contactos diplomáticos y en la promoción de una política mediterránea para determinados países, así como para los diálogos y estrategias mediterráneas de la UE, la OTAN y la OSCE. Una negociación euromediterránea no tiene por qué llevarse a cabo solamente en inglés o en francés; si fuera posible que en ellas participasen diplomáticos europeos de origen árabe que hablasen la lengua árabe con fluidez, ello mejoraría la sensación de proximidad de los países del Sur hacia Europa.

### **Trabajar en las instituciones**

Tendría que establecerse un fondo común para los temas relativos a la seguridad en el Mediterráneo administrado por una Fundación para la Seguridad Humana en el Mediterráneo. Los patrocinadores de esta Fundación serían la UE, algunos de sus Estados Miembros (concretamente aquellos que tienen más intereses en la región del Mediterráneo), la OTAN, los Estados Unidos y tal vez Rusia, así como un grupo de países del

sur del Mediterráneo (Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Jordania, Siria, Líbano y Turquía). Otros miembros, probablemente con una función diferente, deberían ser la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA), la OSCE y el Banco Mundial. Dicho fondo proporcionaría los recursos necesarios para planificar e implementar aquellas actividades encaminadas a mejorar la seguridad que por su propia naturaleza son de carácter transnacional y que necesitan la cooperación de dos, y en ocasiones más, países.

Además, se establecería un Foro Político y Securitario Mediterráneo que se reuniría anualmente, y que se fundamentaría en los logros y propuestas de la Fundación ya descrita. Desde 1994 existe un Foro Mediterráneo pero sus objetivos no se han realizado plenamente. Este nuevo Foro podría tener una incidencia mayor en la creación de un espacio regular compartido para la discusión política y para generar confianza en la población de todos los países implicados.

### **Trabajar en una Agenda Política Común**

La toma en consideración de las preocupaciones securitarias de todas las partes debería ser uno de los principios básicos en el futuro de los diálogos mediterráneos. Hasta ahora, han sido Occidente y sus instituciones (la UE, la OTAN, la OCDE) y los estados individuales, los que han establecido las prioridades en la lucha por la seguridad. Una estrategia política inclusiva que identifique las amenazas y que delimite soluciones debería tener en cuenta el contexto más amplio de los países del sur del Mediterráneo. Estos países forman parte de un continente más grande con una historia reciente de agitación política que afecta a los países árabes de muchas maneras, a pesar de la existencia de una línea divisoria, a la vez real e imaginaria, como la que representa el desierto del Sáhara.

# V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

## La seguridad multidimensional

Programa del seminario.

## PROGRAMA DEL SEMINARIO

---

La iniciativa de organizar conjuntamente este seminario internacional se remonta al año 2002. Desde entonces y, con periodicidad anual, el Ministerio de Defensa y la Fundación CIDOB han reunido en Barcelona a los principales expertos, académicos y gubernamentales, civiles y militares, involucrados en el estudio y la práctica de la seguridad y la defensa en el Mediterráneo.

Los principales objetivos de este encuentro son, en primer lugar, aumentar la transparencia y el conocimiento en el desarrollo e implementación de las distintas iniciativas en el campo de la seguridad. En segundo lugar, fomentar espacios de relación y conocimiento mutuo entre personalidades de procedencias y disciplinas diversas. En tercer lugar, contribuir al debate político y académico sobre la seguridad y la defensa en el Mediterráneo.

En esta edición el Seminario incorpora una dimensión de trabajo en comité para discutir sobre cuestiones energéticas, migratorias o vinculadas a la gobernanza. Ello permitirá analizar los retos multidimensionales de la seguridad en el Mediterráneo

## DOMINGO, 3 DE DICIEMBRE

20:00 RECEPCION DE LOS PARTICIPANTES  
Y CENA EN EL HOTEL SENATOR

---

CONFERENCIA INAUGURAL  
**Alvaro de Vasconcelos**, Director, IEEI, Lisboa

## LUNES, 4 DE DICIEMBRE

8:30 INSCRIPCION DE LOS PARTICIPANTES,  
PALACIO DE PEDRALBES

---

9:00 INAUGURACIÓN

---

**Narcís Serra**, Presidente de la Fundación CIDOB  
**Celia Abenza**, Directora General de Relaciones  
Institucionales, Ministerio de Defensa

*Conferencia inaugural: El Proceso de Barcelona y la Política  
Europea de Vecindad*

**Rafael Dezcallar**, Director General de Política Exterior,  
Ministerio de Asuntos Exteriores

9:45 BALANCE 2005-2006

---

*El Diálogo Mediterráneo de la OTAN y la Iniciativa de  
Cooperación de Estambul*

**Pablo de Benavides Orgaz**, Embajador de España ante la  
OTAN

*La PESD y el Mediterráneo*

**Sven Biscop**, Investigador, Royal Institute for International  
Relations, Bélgica

El 5+5

**Jean François Coustillière**, Contra-almirante 2s, Francia

*La Alianza de civilizaciones*

**Máximo Cajal**, Representante de la Presidencia del  
Gobierno para la Alianza de Civilizaciones

*Debate*

11:30 PAUSA CAFÉ

---



12:00 LA PRÁCTICA DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE  
SEGURIDAD Y DEFENSA

---

*La participación marroquí en Bosnia*  
**Coronel Mokhtar Marsou**, Marruecos

*La misión de la PESD en Rafah*  
**Jesús Castilla Paz**, Comandante de la Guardia Civil

*La FINUL 2*  
**Luis Mélendez Pasquin**, Coronel de Infantería de Marina

13:00 HACIA UNA APROXIMACIÓN COMPARTIDA DE LA SEGURIDAD  
MEDITERRÁNEA

---

**Pinar Bilgin**, Profesora en la Universidad de Bilkent,  
Ankara e investigadora visitante en el Wilson Center de  
Washington

*Debate*

14:00 KEYNOTE SPEECH : ESPAÑA Y LA SEGURIDAD  
EN EL MEDITERRÁNEO

---

**José Antonio Alonso**, Ministro de Defensa

14:30 ALMUERZO

---

16:30 COMITÉS DE TRABAJO

---

*Los asistentes se dividirán en tres grupos, el trabajo en  
comité consistirá en una discusión franca, bajo las reglas de  
Chatham House, precedida por tres o cuatro breves inter-  
venciones orientadas e discusión y análisis*

COMITÉ A: LA ENERGÍA Y LA NO PROLIFERACIÓN:  
¿VIEJO O NUEVO RETO?

Moderador: **Narcís Serra**, Presidente, Fundación CIDOB  
Ponentes: **Jorge Segrelles**, Director Gerente, Fundación  
Repsol YPF

**John Roberts**, Platts Energy Group, Jedburgh

**Bichara Khader**, Profesor, Universidad de Lovaina

**Alberto Bin**, Responsable para el Diálogo Mediterráneo de  
la OTAN

Relator: **Haizam Amirah Fernández**, Investigador, Real  
Instituto Elcano, Madrid

COMITÉ B: LOS FLUJOS MIGRATORIOS: UNA OPORTUNIDAD PARA LA COOPERACIÓN EN EL MEDITERRÁNEO

Moderador : **Senén Florensa**, Director General, IEMed, Barcelona

Ponentes : **Mehdi Lahlou**, Profesor, INSEA, Rabat

**Martin Baldwin-Edwards**, Co-director, Mediterranean Migrations Observatory, Atenas

**Gil Arias**, Director Adjunto, Frontex

Relator : **Ricard Zapata**, Profesor, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

COMITÉ C: GOBERNANZA Y SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

Moderador : **Leopoldo Stampa**, Embajador de España

Ponentes : **Claire Spencer**, Responsable del Programa Oriente Medio, Chatham House, Londres

**Clare Lockhart**, Directora, State Effectiveness Programme Agora

**Yahia Zoubir**, Profesor, Euromed Marseille, École de Management

Relator : **Stuart Reigeluth**, Gestor de Proyectos, Centro Internacional Toledo para la Paz

18:30 PAUSA CAFÉ

---

19:00 CONCLUSIONES Y CLAUSURA

---

*Presentación del informe de Armas de Destrucción Masiva*  
**Jesús Núñez Villaverde**, Director del IECAH, Madrid

*Intervención de los tres relatores*

**Haizam Amirah Fernández**

**Ricard Zapata**

**Stuart Reigeluth**

20.00 CENA DE DESPEDIDA

---