

**MEMORANDO OPEX N° 45 / 2007**

**DE:** ANTONIO ORTIZ. Experto en Seguridad. Miembro del Panel de Expertos de Opex

**PARA:** OPEX

**ASUNTO:** ESCUDO ANTIMISILES: IMPLICACIONES PARA LA UE Y PARA ESPAÑA

[www.falternativas.org](http://www.falternativas.org)



**Director:** Nicolás Sartorius

**Subdirector:** Vicente Palacio

**Coordinadores de Área:** Ignacio Molina (Unión Europea); Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Miguel Ángel Benedicto (Seguridad y Defensa); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

## CONTEXTO

Un cuarto de siglo después de la Iniciativa de Defensa Estratégica o “guerra de las galaxias”, la decisión de Estados Unidos de instalar una batería de misiles antibalísticos en Polonia y un radar de seguimiento en la República Checa, como parte de un vasto y complejo sistema de defensa antimisiles, ha desatado una controversia política en Europa que recuerda a la de los euromisiles a comienzos de los ochenta.

La cuestión, que arrastra falsos ecos de la guerra fría, tiene profundas implicaciones políticas y estratégicas que atañen, entre otros temas, a las relaciones transatlánticas, al desarrollo de una política europea autónoma de defensa, a la cohesión y razón de ser de la OTAN, a la difícil encajadura de Rusia en la seguridad del continente, al resurgir de China como potencia global, a la proliferación balística y nuclear, al papel de la disuasión frente a las nuevas amenazas asimétricas o al futuro del desarme y, en general, al equilibrio entre poder coercitivo y poder de atracción.

El **programa norteamericano de defensa nacional contra misiles** (*National Missile Defense - NMD*) tiene su origen en la Iniciativa de Defensa Estratégica lanzada por el presidente Reagan en 1983. Aquel proyecto quimérico de crear un escudo protector frente al arsenal balístico y atómico soviético, con el tiempo fue haciéndose más modesto por limitaciones técnicas y financieras. Con el final de la Guerra Fría el proyecto quedó en suspenso ante los avances en materia de desarme y no-proliferación.

Pero en junio de **2002, EE.UU. se retiró del Tratado sobre Misiles Anti-Balísticos** (Tratado ABM de 1972), y ya tocado mermado por la propia SDI. El presidente Bush dejada así vía libre al desarrollo de un escudo antimisiles. El **objetivo del escudo** es proteger el territorio de EE.UU. y parte del europeo – no se sabe muy bien cuál - de una amenaza balística, en principio proveniente de un país canalla o díscolo, entre los que se señala explícitamente a Irán y Corea del Norte. EE.UU. asegura que la actual proliferación balística neutraliza el principio de disuasión y la doctrina de la destrucción mutua asegurada respecto a actores no estatales y desafíos asimétricos, como el terrorismo o grupos insurgentes.

**EE.UU. tiene ya instalados distintos componentes de esta amplia red de defensa antibalística** en Alaska, California, Reino Unido y Groenlandia, así como dispositivos marítimos y espaciales. A comienzos de 2007, Washington pidió a Polonia y a la República Checa que albergaran respectivamente un silo de diez misiles interceptores y un radar de alerta temprana, de ahí que se hable del “tercer emplazamiento” (*third site*). Washington asegura que se trata de un dispositivo defensivo, algo que corroboran la mayoría de los expertos independientes. Geográficamente, faltaría el suficiente “espacio de batalla” y por su trayectoria geométrica los interceptores no podrían tampoco alcanzar hipotéticos misiles rusos. EE.UU. argumenta también que diez únicos interceptores no suponen ninguna amenaza frente a cerca de 3000 cabezas nucleares y 300 vectores que aún conservaría Rusia hacia el año 2012, fecha en que podría estar activo el escudo, más aún teniendo en cuenta que con la técnica actual se necesitarían varios interceptores para asegurar el derribo de un misil enemigo, dada la escasa fiabilidad de los sistemas ABM.

El posible despliegue de elementos del escudo antimisiles en países del antiguo bloque soviético, está afectando seriamente a **una relación entre las dos antiguas superpotencias**, ya de por sí bastante maltrecha en los últimos meses. Más allá de la retórica, conviene señalar que **Rusia** coincide de modo general con EE.UU. tanto en el diagnóstico de la amenaza balística, como en la necesidad de hacerle frente. Sin embargo Rusia discrepa profundamente con EE.UU. en cuanto al procedimiento, la oportunidad y el emplazamiento geográfico del escudo. Rusia apenas protestó en 2002 cuando Bush decidió denunciar el tratado ABM, pero el despliegue de sistemas antimisiles en Europa ha venido a alterar lo que Rusia aún considera como un equilibrio de fuerzas en el continente y ha acusado a EE.UU. de remilitarizar Europa. Rusia ha declarado que considerará las instalaciones europeas del escudo como parte de un sistema agresivo y por tanto como futuros objetivos militares. El presidente Putin también ha anunciado una moratoria sobre el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) y Rusia ha insinuado una posible salida del tratado sobre eliminación de misiles corto y medio alcance (INF, 1991). Sin duda se hacen esfuerzos de acercar posiciones, públicamente y entre bastidores, y existen ofrecimientos de cooperación y participación en el desarrollo de sistemas antimisiles, pero no está claro en qué dirección va a evolucionar el tema. La **mayor preocupación de Rusia** no es tanto el emplazamiento en Europa tal y como se concibe actualmente, sino la posibilidad real de que en el futuro el escudo antimisiles se amplíe y desarrolle. En ese escenario, sí afectaría seriamente a la capacidad disuasoria rusa y también a la de **China**, y en el peor de los casos, el acelerado desarrollo tecnológico podría convertir un sistema defensivo en uno ofensivo a escala global. En definitiva, como recordaba hace poco Gorbachev se trata de una lucha por la influencia y la dominación en Europa y en el mundo.

## **ESCENARIOS**

**ESCENARIO A) DECISIÓN UNILATERAL O COALICIÓN DE VOLUNTADES.** Es a día de hoy el más probable, y el más negativo. La administración norteamericana, mantiene su visión unipolar del entorno estratégico y decide seguir adelante con el despliegue de elementos del escudo antimisiles en el este de Europa. El despliegue de elementos del escudo antimisiles en Europa introduciría un nuevo factor de división en el continente, cuando aún no están restañadas las heridas de la guerra de Irak, limitaría aún más el desarrollo de una Política de Defensa Europea autónoma, y empeoraría las ya de por sí tensas relaciones con Rusia, con un riesgo real de carrera armamentista.

**ESCENARIO B) RENUNCIA O APLAZAMIENTO.** Ante los costes políticos y económicos de un sistema que genera falsa seguridad para unos pocos y verdadera inseguridad e incertidumbre para muchos, EE.UU. podría renunciar al mismo o al menos posponer su desarrollo. Se han elevado voces críticas en el Congreso norteamericano y entre la comunidad estratégica de ese país que piden al menos un debate de fondo acerca del alcance y efectos del programa NMD y en particular acerca del llamado "tercer emplazamiento". En el ambiente de búsqueda casi paranoica de la seguridad absoluta tras los ataques del 11 de septiembre, las objeciones al programa se centran sobre todo en aspectos técnico-financieros. Los costes del programa son descomunales (76.000 millones de euros desde 1983) incluso para un presupuesto de defensa desbocado, por lo que se plantean cuestiones de coste-oportunidad y de orden de prioridades, en una situación en la que los gastos operativos aumentan vertiginosamente por la guerra de Irak.

También hay dudas acerca de la impermeabilidad del sistema, ya que aun siendo eficaz frente a una amenaza clásica, podría verse desbordado por un número masivo de misiles en caso de escalada balística, ya que resulta más fácil y barato construir misiles ofensivos que sistemas defensivos. Otra fisura en el escudo es su ineficacia frente a misiles balísticos con contramedidas y señuelos o misiles de crucero. Tampoco los ensayos realizados hasta ahora han sido muy exitosos. Por otro lado, de poco serviría frente a opciones asimétricas, como el uso por terroristas de aeronaves civiles como misiles de crucero - o bien frente a estrategias anti-acceso, como las que desarrolla China que ha ensayado hace poco un misil anti-satélite.

Un nueva administración norteamericana más dialogante, sofisticada, multilateralista y sensible a los intereses de seguridad ajenos, sobre todo a los de sus propios aliados, podría replantearse o posponer el programa o partes del mismo. Sin embargo, hasta ahora las referencias al tema por parte de los dos candidatos demócratas han sido bastante ambiguas. Un escenario realista sería que EE.UU. siguiera adelante con el escudo pero se abstuviera de instalar partes del mismo en el este de Europa para evitar provocar a Rusia. El Reino Unido, que ya alberga el radar de Fylingdales, se ha ofrecido discretamente a albergar otros elementos del escudo en ese supuesto.

**ESCENARIO C) COOPERACIÓN MULTILATERAL LIMITADA: EUROPA.** Es bastante improbable por el momento. EE.UU. podría ofrecer a sus aliados europeos participar en el desarrollo y uso parcial de un sistema antibalístico trasatlántico, que incluso podría dar cabida a Rusia. Este supuesto teórico presupone la existencia de un amplio acuerdo europeo, en realidad a tres bandas, EE.UU., Europa y Rusia, sobre varios postulados: en primer lugar una misma percepción de la amenaza balística, un consenso en cuanto a los medios para hacerle frente, un entendimiento común de sus posibles efectos a escala global, sobre todo en las relaciones con potencias emergentes como India o China y una misma voluntad de compartir riesgos y costes.

**ESCENARIO D) OTROS ESCENARIOS DE COOPERACIÓN MÁS LIMITADOS: OTAN.** A nivel multilateral sólo existen hoy en día dos iniciativas en materia de defensa antimisiles, ambas en el marco de la OTAN. Por un lado hay un embrión de proyecto de protección territorial contra misiles, cuyo estudio de viabilidad fue aprobado en la reciente cumbre de la OTAN en Riga, pero de difícil desarrollo posterior por la ausencia de consenso en la Alianza acerca del coste-oportunidad de llevarlo a cabo. Y por otro lado, un programa de defensa activa escalonada contra misiles balísticos de teatro (ALTBMD por sus siglas en inglés), destinado a proteger las tropas de la OTAN, y quizás de la UE, desplegadas en operaciones en el exterior. Este último programa, acerca del que existe un sólido consenso, está en fase de desarrollo y se prevé que sea parcialmente operativo hacia el año 2010.

Un escenario multilateral que se baraja actualmente, sería que los países europeos, Canadá y EE.UU. – y posiblemente Rusia a través del Consejo OTAN-Rusia – desarrollaran un programa de defensa antibalístico que cubriera todo el territorio europeo (el escudo norteamericano solo ofrece cobertura parcial). Este se integraría en una arquitectura más amplia de defensa antibalística, creándose así un “sistema de sistemas” de protección escalonada frente a misiles de distinto alcance, que permitiría el funcionamiento conjunto pero a la vez autónomo, de los diferentes sistemas - el escudo norteamericano propiamente dicho, un futuro sistema OTAN de protección territorial, el programa ALTMBD de cobertura de teatro, y otros

sistemas nacionales, en particular el sistema ruso de protección de Moscú. Esto se haría a través de una red de mando y control más o menos integrada según el grado de cooperación que se quiera alcanzar, por lo que además de las cuestiones de carácter político, plantea también problemas de efectividad, de mando y control y de decisión.

## **RECOMENDACIONES**

La cuestión del escudo ya ha producido divergencias profundas entre los países de la Unión Europea, y dentro de los mismos, que recuerdan un poco a la división entre la "nueva" y la "vieja" Europa con motivo de la invasión de Irak. En este contexto espinoso y delicado, la **Unión Europea** debería llevar a cabo lo siguiente:

- Profundizar el debate en materia de seguridad en el seno de la UE. Hay varias razones de peso para hacerlo. En primer lugar, más allá de la contienda macro-estratégica, se trata de una cuestión que afecta directamente a la seguridad de los ciudadanos. Estos tienen derecho a saber si existe o no una amenaza balística contra la población y las ciudades europeas. Los gobiernos europeos tienen la obligación de articular una posición a este respecto, concretar cuál es la percepción de tal amenaza o su ausencia, el marco temporal de la misma y los medios de protección, si es que son necesarios. En segundo lugar, la UE tiene una competencia explícita para debatir de este tema, contenida en el artículo 16 del TUE, según el cual los Estados miembros se informarán y consultarán mutuamente sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general. Es preciso adoptar una postura colectiva de los Europeos respecto a un asunto de tan grande dimensión geoestratégica como es el escudo antimisiles: ello abriría una oportunidad única para atraer verdaderamente a los nuevos Estados miembros a una visión de la seguridad europea que vaya más allá de la OTAN. Sería un error histórico obviar el debate por temor a crear divisiones.
- Apoyar las opciones multilaterales. Un objetivo fundamental declarado de la UE es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones que funcionen adecuadamente, en definitiva un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. De ahí que cualquier decisión acerca del desarrollo de un escudo antimisiles será preferible en un marco multilateral – UE o bien OTAN – antes que de manera bilateral o en coalición – y siempre contando, como mínimo, con Rusia, tanto en el nivel político (Diálogo de la UE-Rusia), como en el operativo (Consejo Cooperación OTAN-Rusia).
- Reforzar la PESD. El debate en torno a la protección territorial contra amenazas externas es una oportunidad para ir más allá en el desarrollo de la PESD. Hasta ahora, esta se ha limitado a la gestión de crisis fuera del marco de la UE, entre otras razones porque se basa en un postulado básico inicial de no-duplicación entre medios europeos y medios trans-atlánticos. Así, se dejaba a la OTAN la responsabilidad de asegurar la protección del territorio y la población de la UE. Sin embargo, el concepto de seguridad está evolucionando rápidamente de una manera cada vez más compleja y la UE debe desarrollar una política de seguridad más ambiciosa que abarque todos los niveles de la seguridad y, por tanto, dirigida también a la protección de su territorio contra todo tipo de amenazas.

**Memorando Opex N°45/2007: Escudo antimisiles: implicaciones para la UE y para España**

- Revitalizar los procesos de desarme y no proliferación. La naturaleza y grado de participación de la UE en un escudo antimisiles debe hacerse de manera consistente con su política de lucha contra la proliferación y el rearme - uno de los objetivos fundamentales definidos en la Estrategia Europea de Seguridad. Últimamente se han producido preocupantes retrocesos: abandono del Tratado ABM, despliegue del escudo antimisiles, desarrollo de nuevas cabezas nucleares y misiles balísticos, no ratificación del tratado sobre prohibición de ensayos nucleares (CTBTO), la anunciada moratoria acerca del tratado sobre fuerzas convencionales (FACE), amenaza de retirada del acuerdo sobre misiles de medio y corto alcance (INF), profunda crisis del sistema establecido por el Tratado de No-Proliferación (TNP), etc. Un paso en falso por parte de Europa ahora, sería fatal para la precaria arquitectura de desarme y no-proliferación.
- El proyecto del escudo, tal y como está planteado hoy, resulta provocador y contraproducente. España debe liderar una discusión en el seno de la UE y de la OTAN a este respecto y dejar clara la postura expuesta anteriormente. Es preciso evitar que decisiones bilaterales (EEUU con Polonia y República Checa) tengan graves consecuencias multilaterales.

## Memorandos Opex publicados

- 1/2006. **Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales.** José Manuel García de la Cruz
- 2/2006. **Cómo gestionar la crisis nuclear de Irán.** Luciano Zaccara
- 3/2006. **Posición de España tras la victoria de Hamás en Palestina.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 4/2006. **Reforzar las relaciones con Japón.** Mario Esteban
- 5/2006. **Las relaciones euro-mediterráneas tras la Cumbre de Barcelona.** Jesús A. Núñez Villaverde
- 6/2006. **Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005.** David Chico
- 7/2006. **Cómo incrementar la inversión china en España.** Ana María Goy Yamamoto
- 8/2006. **Diez años de Helms-Burton: recomendaciones para la UE y para España.** Joaquín Roy
- 9/2006. **Riesgos y oportunidades de las próximas elecciones presidenciales en Perú.** Ángeles Sánchez Díez
- 10/2006. **Kazajstán: una puerta abierta para España en Asia central.** Nicolás de Pedro
- 11/2006. **El tratado constitucional europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE.** Anna Herranz y Laia Mestres
- 12/2006. **España ante las nuevas fronteras de Israel.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 13/2006. **La política exterior de López Obrador: escenarios para España.** Ciro Murayama Rendón
- 14/2006. **El conflicto del calzado con China: opciones para España.** Leila Fernández-Stembridge
- 15/2006. **¿Qué hacer con la frontera Marruecos-Argelia? De corredor migratorio a posible espacio de desarrollo.** Rafael Bustos
- 16/2006. **Más allá de la inmigración ilegal: España ante la conferencia euro-africana de Rabat.** Nicolás Pérez Sola
- 17/2006. **La regionalización del Nordeste Asiático: opciones para la UE.** Mario Esteban
- 18/2006. **La crisis de Líbano: ¿Qué puede hacer España?** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 19/2006. **Ámbitos de actuación política de España en Ecuador ante las próximas elecciones.** Ignacio Martínez Latorre
- 20/2006. **Propuestas de acción diplomática española tras la crisis de Líbano.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 21/2006. **El español en Brasil: posibilidades de expansión.** David Matesanz Gómez
- 22/2006. **¿Qué hacer con Egipto tras las elecciones de 2005?** Natalia Sancha
- 23/2006. **Cómo abordar la crisis nuclear de Corea del Norte.** Eunsook Yang
- 24/2006. **Cómo España y la Unión Europea pueden contribuir a la formación de un Magreb unido.** Martín Ortega Carcelen
- 25/2006. **Afganistán: ¿Qué hacer?** J. Enrique de Ayala Marín
- 26/2006. **La expansión china en Latinoamérica: opciones para España.** Julio Arias
- 27/2006. **¿Qué debe hacer la UE ante el acuerdo nuclear entre India y EEUU?** Antía Mato Bouzas
- 28/2007. **La convocatoria en Madrid de los "Amigos de la Constitución Europea"** Antonio López Castillo e Ignacio Molina
- 29/2007. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FSLN en las elecciones de Nicaragua.** Salvador Martí Puig

- 30/2007. **Cómo optimizar la relación de España con Corea del Sur.** Alfonso Ojeda
- 31/2007. **Aportaciones de España y la UE tras la XXXII Cumbre de MERCOSUR.** Ángeles Sánchez Díez
- 32/2007. **¿Qué puede hacer España ante la propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental?** Rafael Bustos
- 33/2007. **Vías de acción de España ante la penetración internacional en Guinea Ecuatorial.** Mario Esteban
- 34/2007. **El futuro estatus de Kosovo desde una perspectiva europea y española.** Ruth Ferrero Turrión
- 35/2007. **La normalización diplomática y militar de Japón: una perspectiva europea y española.** Lluç López i Vidal
- 36/2007. **Líneas de actuación de España ante la proliferación del "feminicidio" en Guatemala.** María Jesús Vitón
- 37/2007. **Escenarios y opciones para España ante las elecciones legislativas de 2007 en Marruecos.** Thierry Desrues
- 38/2007. **España y la UE frente al islamismo en Indonesia.** Javier Gil
- 39/2007. **El agravamiento del conflicto en Somalia: propuestas de acción para España.** Lucía Navarro
- 40/2007. **Propuestas para la UE en el diálogo sobre derechos humanos con China.** Mario Esteban
- 41/2007. **Crisis política en Nigeria tras las elecciones: propuestas para España.** Lucía Navarro
- 42/2007. **Propuestas para el acuerdo de asociación entre el Mercado Común Centroamericano y la UE.** Carlos Galián
- 43/2007. **Vías para la estabilización del Líbano: la contribución española.** Héctor Cebolla
- 44/2007. **Transparencia como elemento clave de eficacia en la cooperación al desarrollo en España.** Laura Alcalde Zugaza y José M<sup>a</sup> Larrú