



UNISCI Discussion Papers

LA RESPUESTA EUROPEA ANTE LA AMENAZA DE LA PROLIFERACIÓN DE LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA

AUTOR¹:**MANUEL VÁZQUEZ MUÑOZ
UNISCI****FECHA:****MAYO 2004**

La proliferación de armas de destrucción masiva es, en potencia, la amenaza más grave para nuestra seguridad. Los regímenes establecidos por los tratados internacionales y las disposiciones sobre control de las exportaciones han frenado la extensión de estas armas y de sus sistemas de lanzamiento. Sin embargo, estamos entrando actualmente en un nuevo y peligroso periodo en que surge la posibilidad de una carrera armamentística centrada en las armas de destrucción masiva...

Javier Solana

1. Introducción

El deseo de la Unión Europea (UE) por cerrar las heridas internas tras la crisis de Irak junto a la presión de Estados Unidos (EE.UU.) dieron como resultado que durante el pasado Consejo de Tesalónica se presentara el borrador de la Estrategia Europea de Seguridad (EES)² y la adopción de la Estrategia de la UE contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM),³ basándose en los Principios Básicos ya establecidos, así como un Plan de Acción para la implementación de los mismos.⁴ El Plan de Acción constituye un criterio para valorar cómo los Estados miembros pueden hacer frente a la no proliferación y es, al mismo tiempo, el marco que la UE ha de seguir en materia de seguridad ante la amenaza que suponen las ADM.

La brecha entre los aliados tras la crisis de Irak ha sido significativa y preocupante. La crisis puso de manifiesto la discusión estratégica sobre la amenaza que suponen las ADM y la importancia que tienen los regímenes para el control de armamento, así como el papel relevante de la diplomacia a la hora de prevenir dicha amenaza.⁵

En *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, Javier Solana fija cuáles son los tres pilares sobre los que la UE ha de basarse para una estrategia común y subraya que, debido a la naturaleza de las amenazas actuales, la UE no puede limitarse a su región. Así, afirma, en primer lugar, la necesidad de extender la zona de seguridad europea contribuyendo a la estabilidad en la periferia; en segundo lugar, resalta el papel fundamental de Naciones Unidas

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI

² Solana, Javier. *A Secure Europe in a Better World*. EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy. European Council, Thessaloniki, 20 June 2003. Disponible en Internet en <http://ue.eu.int/pressData/en/ec/76279.pdf>.

³ Disponible en Internet en <http://ue.eu.int/pressdata/en/misc/78340.pdf>.

⁴ Disponible en Internet en <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76328.pdf>.

⁵ Gordon, Philip H. "Bridging the Atlantic Divide", *Foreign Affairs*, 82, n° 1, January/February 2003.



en el marco de las relaciones internacionales; y, finalmente, hace un llamamiento para la puesta en práctica de nuevas políticas contra el terrorismo y la proliferación de ADM, políticas que reflejarían la personalidad estratégica de Europa.⁶

Este artículo analiza la actual posición europea ante las ADM y lo que implica el “multilateralismo eficaz” en el marco de la ESS.⁷ Para ello, se realiza un análisis de los Principios Básicos y el Plan de Acción adoptado por la UE. Por otra parte, se hace un análisis comparativo entre las estrategias de EE.UU. y la UE en materia de ADM, con el objeto de extraer las correspondientes conclusiones.

2. Evolución y prioridades para la UE

La UE ha estado trabajando para construir una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y las instituciones necesarias para su puesta en práctica desde la firma del Tratado de Maastricht en 1992. Curiosamente, el desarrollo institucional en la UE fue el catalizador original para establecer una perspectiva común sobre problemas en materia de seguridad.⁸ Sin embargo, durante mucho tiempo, hubo poco más que un compromiso retórico por alcanzar posiciones comunes sobre asuntos internacionales, principalmente con el debate sobre lo que la defensa europea debería hacer bajo la máscara de la “ambigüedad constructiva”.⁹ Solamente los hechos más recientes han forzado a Europa a que sea más explícita con lo que representa la PESC y qué tipos de asuntos en materia de seguridad aborda.¹⁰ A pesar de ello, a finales de 2001, la UE todavía no había abordado ninguno de los problemas estratégicos del sistema internacional, incluyendo la proliferación de ADM.

Tras los atentados del 11 de septiembre, la UE comenzó a considerar asuntos estratégicos más amplios. Así, el desarrollo de políticas para combatir todo tipo de terrorismo y la proliferación de ADM pasaron a tener una mayor prioridad.¹¹ No obstante, mientras que las deliberaciones internas continuaban, otros sucesos internacionales, tales como la crisis de Irak, provocaban una brecha social entre los Estados miembros de la UE (Francia y Alemania se oponían frontalmente a la administración Bush y el apoyo prestado por el Reino Unido y España). Si bien al principio este hecho bloqueó la UE, finalmente la UE salió reforzada. En abril de 2003 Suecia lanzó la idea de desarrollar una posición común respecto a la proliferación de ADM, siendo aceptada por los Estados miembros de la UE. Esta idea, no obstante, data de abril de 2002 en la decisión adoptada con el Consejo en el marco de la lucha contra el

⁶ Solana, Javier. *Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Disponible en Internet en <http://ue.eu.int/solana/securityStrategy.asp> o en la dirección <http://ue.eu.int/pressData/en/reports/78367.pdf>.

⁷ Apoyando el sistema de Naciones Unidas, reforzando las respuestas nacionales a través de las sinergias de la UE y abordando las causas de los problemas desde los instrumentos comunitarios y mediante el diálogo regional.

⁸ Black, Ian. “First Bridgehead for EU Military Staff – Their Own HQ”, *The Guardian*, 10 May 2001. Disponible en Internet en <http://www.guardian.co.uk/Print/0,3858,4183972,00.html>.

⁹ Heisbourg, Françoise. “Europe’s Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity”, *Survival*, 42, n° 2, Summer 2000.

¹⁰ Cornish, Paul. “Beyond the EU/NATO Dichotomy: The Beginnings of a European Strategic Culture”, *International Affairs*, 77, n° 3, July 2001, p. 587-603.

¹¹ El Embajador de España en la Conferencia de Desarme, Carlos Miranda, en representación de la UE y de los países asociados señalaba: “Los acontecimientos del 11 de septiembre han imprimido un sentimiento, si cabe aun mayor, de urgencia a los esfuerzos comunes exigibles a todos los Estados para combatir la amenaza que representa para la seguridad y estabilidad internacionales el acceso de los grupos terroristas a las armas de destrucción masiva”. Primera Sesión del Comité Preparatorio para la Conferencia de Revisión de 2005 del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, Nueva Cork, 8 de abril de 2002, p. 1.



terrorismo.¹² Posteriormente, Javier Solana lanzaría, durante el Consejo Europeo de Salónica, el borrador de lo que sería la primera Estrategia de Seguridad de la UE.

La EES claramente sostiene que “la proliferación de ADM es, en potencia, la amenaza más grave para nuestra seguridad”.¹³ Asimismo, “la adquisición de ADM por grupos terroristas constituye el escenario más temible. Si se produjera, un grupo pequeño podría causar daños de una magnitud que antes sólo estaba al alcance de los Estados y los ejércitos”.¹⁴ De este modo, la EES junto con la Estrategia de la UE contra la proliferación de ADM, los Principios Básicos y el Plan de Acción muestra la posición de la UE para responder a la amenaza que suponen las ADM. Así, se presenta el marco para la realización del “multilateralismo eficaz”, mientras que el uso de la fuerza conserva la connotación tradicional del Derecho internacional y la visión europea como instrumento de último recurso. Sin embargo, el llamamiento para una Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas declarando la amenaza que las ADM suponen para la paz y seguridad internacional plantean algunas dudas sobre algunos aspectos del Plan de Acción.¹⁵

La UE parece haber cerrado filas con EE.UU. La UE reafirma su compromiso con el “multilateralismo eficaz” y persigue que el veto europeo sea posible para el uso de la fuerza, aún en el caso de la amenaza que suponen las ADM. Así, Javier Solana ha sido bastante explícito al decir que “la UE no emprenderá ninguna acción militar preventiva siguiendo el estilo de estrategia estadounidense, sino que adoptará más compromisos para prevenir situaciones que desemboquen en futuros conflictos”.¹⁶ Uno de los medios por los cuales la UE pretende aumentar la credibilidad de los regímenes existentes es mediante la verificación efectiva de las violaciones que sean significativas de los tratados y la aplicabilidad de las normas establecidas.¹⁷ Este hecho demuestra la personalidad estratégica europea y supone un distanciamiento de la posición de EE.UU. En esta materia, si bien es cierto ambas posiciones no difieren tanto en los fines cuanto en los medios. En este sentido, los instrumentos con que cuenta la UE para hacer frente a las ADM son:

- La diplomacia.¹⁸

¹² Consejo de la Unión Europea. *Conclusiones de la Sesión n° 2421 del Consejo de Asuntos Generales*. Luxemburgo, 15 de abril de 2002, pp. II-VI. Disponible en Internet en <http://ue.eu.int/Newsroom>.

¹³ Op. cit. 6, p. 3.

¹⁴ Ídem, p. 4.

¹⁵ Este hecho plantea varias cuestiones: ¿Pesarían más los beneficios de conseguir una resolución del Consejo de Seguridad que el riesgo de socavar la Conferencia sobre Desarme? ¿En qué medida la adopción de una resolución del Consejo de Seguridad sería compatible con la promoción de la universalización de tratados multilaterales? Finalmente, en caso de una nueva crisis, como la de Irak, Irán o Corea del Norte, ¿los Estados miembros tendrían la cohesión para no invocar una intervención militar según el artículo 42 de la Carta de Naciones Unidas?

¹⁶ Quille, Gerrard. “Making Multilateralism Matter: The EU Security Strategy”, *European Security Review*, n° 18, July 2003, p. 2.

¹⁷ Op. cit. 3, pár. 6. Por otra parte, Javier Solana afirma: “Contrariamente a la situación de amenaza abrumadora y evidente de la época de la guerra fría, ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos. La proliferación de armamento puede contenerse con el control de exportaciones y combatirse con presiones políticas, económicas y de otro tipo, haciendo frente, al mismo tiempo, a las causas políticas subyacentes”. Op. cit. 6, p. 7.

¹⁸ La diplomacia puede adoptar dos aproximaciones al problema de las ADM y el terrorismo. En primer lugar, es esencial comprender el análisis de la amenaza y los problemas para la seguridad vistos desde el otro lado; en otras palabras, es necesario comprender el porqué de la adquisición de ADM por parte de otro actor. En segundo lugar, otra aproximación es mediante una política de “palos y zanahorias” con muy buenos incentivos, pero que, en un momento dado, se pueden retirar si se infringe lo pactado.



- La disuasión.¹⁹
- La contención.²⁰
- La aplicación de las normas.²¹

3. Los Principios Básicos y el Plan de Acción

Los Principios Básicos y el Plan de Acción también muestran la voluntad de la UE para la puesta en práctica de políticas de no proliferación con terceros Estados. La UE prefiere las herramientas de “*soft-power*” reconociendo la importancia que este tipo de herramientas tiene cuando se abordan las raíces de los problemas de proliferación. La política de la UE sobre la proliferación de ADM se basa en el desarrollo de la personalidad estratégica europea y su reacción ante el abandono de EE.UU. por resolver el problema de la proliferación. Es la primera vez que la UE expone una alternativa sistemática a la política estadounidense sobre ADM.²²

Del Documento de los Principios Básicos se puede desprender que el marco en el que la UE desarrollará su Estrategia contiene las siguientes características:

- El posicionamiento de los Estados miembros de que la proliferación de todas las ADM y sus vectores representan una clara amenaza para la paz y la seguridad internacionales.²³
- La actualización constante por el Centro de Situación de la UE de la valoración de la proliferación.²⁴
- Una enfoque más amplio, concediendo una mayor importancia al sistema multilateral y a los regímenes de no proliferación.²⁵
- Una mejor comprensión de la seguridad regional, donde las medidas de desarme tengan las consecuencias esperadas.²⁶

¹⁹ La disuasión debe centrarse en la posibilidad de que un ataque con ADM se lleve a cabo contra el territorio de la UE o no, así como estar relacionada con cualquier apoyo terrorista de al-Qaeda, en cualquiera de las formas que incluya el uso de ADM.

²⁰ La contención depende de dos eventualidades. En primer lugar, es esencial dificultar lo más posible el desarrollo de programas de misiles y ADM manteniéndolos a un bajo nivel tecnológico (la inteligencia, el control de exportaciones y las políticas sancionadoras trabajan en esta dirección). En segundo lugar, otro aspecto importante de la contención es la prevención contra cualquier éxito del uso de ADM, evitando nuevas agresiones, intimidaciones o la expansión de dicha amenaza.

²¹ La aplicación de los regímenes de no proliferación que han tenido tanto éxito, pero que no han sido ratificados por un gran número de Estados, es uno de los pilares de la UE en materia de no proliferación. Como instrumentos que descansan sobre el cumplimiento del derecho, estos regímenes necesitan de mecanismos para su aplicabilidad ya que si no su credibilidad se verá mermada.

²² Dempsey, Judy. “EU Foreign Ministers Agree WMDJ Policy”, *Financial Times*, 17 June 2003, p. 9.

²³ Op. cit. 4, párr. 1.

²⁴ Ídem, párr. 3.

²⁵ Ídem, párr. 4-6.

²⁶ Ídem, párr. 8.



Así, con el objetivo de evitar, disuadir, detener y, cuando sea posible, eliminar los programas de proliferación que suscitan preocupación a escala mundial, la Estrategia contra la proliferación se basa en los siguientes elementos:²⁷

- La aplicación y el fortalecimiento de los tratados y acuerdos multilaterales de desarme y no proliferación.
- El apoyo a las instituciones encargadas de la verificación e inspección, así como del cumplimiento de los tratados.
- El compromiso de controles más severos, nacionales y coordinados a nivel internacional, de las exportaciones.
- El diálogo con aquellos países sospechosos de proliferación, así como con aquéllos cuya cooperación es vital para la adopción de políticas efectivas contra la proliferación.
- Un mayor número de iniciativas y programas asistenciales para la reducción de la proliferación.
- Los recursos más adecuados para combatir las ADM se encuentran en las organizaciones internacionales cuyo objetivo es la no proliferación.
- El compromiso de cooperación con EE.UU. y otros países asociados que comparten los objetivos de la UE.
- La consecución de un acuerdo internacional sobre la prohibición de la producción de material fisible para armas nucleares.
- Cuando las medidas políticas y diplomáticas fallasen, las medidas coercitivas – incluyendo el uso de la fuerza como último recurso – adoptarían lo establecido en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.²⁸

Un aspecto innovador del Documento es el hecho de que pone especial atención en la dinámica de inseguridad que puede esconderse tras el deseo de un Estado por desarrollar programas de proliferación, y que las soluciones políticas jugarían un papel primordial en respuesta a la voluntad de dichos Estados o incluso regiones, intentando llegar a acuerdos regionales en materia de control y desarme, tratando de resolver las causas subyacentes.²⁹ Por otra parte, el papel de garantías positivas y negativas juega un papel importante ya que sirve como incentivo o elemento disuasorio ante la adquisición de ADM. Así, Japón, a la sombra de la China comunista, y anteriormente Alemania, en las cercanías de la Unión Soviética, se abstuvieron de ser potencias nucleares ya que las garantías provenían de EE.UU.

²⁷ Ídem, pár. 13.

²⁸ Cuando se hace referencia al Consejo de Seguridad de NN.UU. el lenguaje utilizado es muy ambiguo. El párrafo 4 de los Principios Básicos sostiene que el Consejo de Seguridad debería jugar un “papel central” en lugar de una “tarea primordial” tal y como estipula la Carta de NN.UU. en su artículo 24. No obstante, por lo que a ADM se refiere, el actual sistema de Derecho internacional no prevé el uso de la fuerza como respuesta a la proliferación. En caso de que algún Estado viole el Tratado de No Proliferación, el procedimiento a seguir queda recogido en el Estatuto de la Agencia Internacional de la Energía Atómica, aprobado el 23 de octubre de 1956, art. XII C, donde se pone nuevamente de manifiesto que el uso de la fuerza sólo puede ser autorizado por el Consejo de Seguridad.

²⁹ Ídem, pár. 8-9.



Sin embargo, la UE ha de abordar los problemas que los Principios Básicos y el Plan de Acción plantean. Para ello, necesitará poner de acuerdo a todos los Estados miembros, ya que como dice Clara Portela, “la UE dista mucho de actuar como un único actor en materia de proliferación de ADM y antes de que pueda tomar una iniciativa en materia de proliferación, necesita conseguir el consenso interno. Dos factores constituyen las principales limitaciones a la acción de la UE en esta materia: la disparidad existente en el seno de la UE en materia nuclear y las diferentes actitudes hacia el vínculo transatlántico. El hecho de que la no proliferación no haya sido un asunto de interés en el discurso político de la UE no ha facilitado el desarrollo de un papel relevante de la misma en esta materia. La ausencia de un debate público sobre la proliferación de ADM durante las pasadas décadas fue, en cierto modo, debido a que los gobiernos de los distintos Estados miembros no estaban sometidos a la presión de la sociedad civil para que se involucrara más en esta materia y adoptara el papel que actualmente está reclamando como potencia civil”.³⁰

Algunos han argumentado que este debate es académico ya que, aunque existiera la voluntad política para una estrategia europea de guerra preventiva, las capacidades estratégicas para afrontarla no existen. Sin embargo, uno puede imaginarse algún tipo de llamamiento a bajo nivel para un compromiso militar ante la amenaza de las ADM. Por ejemplo:³¹

- Parar y buscar toda acción encaminada a la proliferación de ADM, discutida por algunos Estados miembros, según la Iniciativa de Seguridad de Proliferación de EE.UU.
- Buscar y destruir todo tipo de apoyo no estatal de agentes/materiales radiológicos, químicos o biológicos, destinadas a fuerzas especiales.
- Realizar registros estratégicos a las instalaciones clandestinas para la producción de ADM en un Estado.
- Proporcionar asistencia técnica militar a Estados para salvaguardar las instalaciones civiles nucleares, biológicas o químicas.
- Reforzar la seguridad europea, discutida en las conferencias intergubernamentales, basada en la cláusula de solidaridad, ante un eventual ataque con ADM sobre el territorio de la UE.

El objetivo del Plan de Acción es proporcionar un programa de trabajo inicial para permitir la puesta en práctica de los Principios Básicos. Sus autores han reconocido que la consolidación de la Estrategia para la no proliferación de ADM llevaría su tiempo y, como consecuencia, ha sido conveniente ir actualizando el documento periódicamente.

Las iniciativas del Plan de Acción pueden agruparse en tres niveles, dependiendo del ámbito de acciones a desarrollar por la UE. Este marco es sencillo aunque habrá inevitablemente algún que otro solapamiento, pero es una herramienta de análisis muy útil para medir los avances logrados por los Estados miembros desde las simples declaraciones políticas

³⁰ Portela, Clara. *The Role of the EU in the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: The Way to Thessaloniki and Beyond*. Peace Research Institute Frankfurt, PRIF Reports n° 65, 2003, p. 3-4.

³¹ Pullinger, Stephen and Quille, Gerrard. *The European Union: Tackling the Threat from Weapons of Mass Destruction*. Discussion and Policy Papers, ISIS Europe and Safeworld, 2003, p. 8.



hasta su implementación mediante la coordinación de las distintas políticas y las sinergias de los instrumentos comunitarios. Así, tenemos:

- *Dentro de la Unión*: el desarrollo de un “marco interno” de la UE y la Estrategia sobre ADM que centralice los adecuados mecanismos de coordinación para acercarse a la experiencia de la UE en otras áreas políticas, tales como el modelo del EURATOM, la regulación de las armas y vectores de doble uso, los controles de exportación, los controles de fronteras, las legislaciones nacionales y la ampliación.
- *Un caucus abierto de la UE en los regímenes de no proliferación*: el desarrollo de la UE como potencia en defensa del multilateralismo, centrándose en los instrumentos de análisis ya existentes y proponiendo modelos en los cuales un “caucus abierto” de la UE podría funcionar como motor para que dichos instrumentos y regímenes sean reforzados, universales y más efectivos. Este hecho incluirá una acción más concertada, unas posiciones comunes y un mayor papel para la Comisión en los regímenes internacionales.
- *Una Estrategia sobre ADM en las relaciones exteriores de la UE*: el desarrollo de una Estrategia que estimule a terceros Estados a ejecutar los modelos internos de la UE (legislación nacional, control de fronteras, control de exportaciones,...) dirigidos a la no proliferación, incorporándose al diálogo político de las relaciones exteriores de la UE y a los acuerdos comerciales que serían reforzados por las sanciones diplomáticas y económicas así como por una respuesta militar creíble.

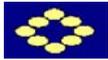
Para hacer frente a dichas necesidades, el Plan de Acción incluye medidas a corto y largo plazo. Las medidas a corto plazo – acompañadas de un calendario, de unos instrumentos y del coste estimado para su implementación – incluyen compromisos para redactar un plan detallado de la actividad diplomática³², la adopción de una posición común o una declaración del Consejo promocionando la universalización y reforzamiento de los acuerdos multilaterales,³³ la extensión del Programa para el Desarme y No Proliferación de la UE a la Federación Rusa destinando 7,5 millones de euros de apoyo financiero para un plan conjunto.³⁴ La estrategia a largo plazo sería la creación de un presupuesto comunitario para la no proliferación que no estuviera centrado únicamente en la Federación Rusa. Asimismo, programas similares podrían ser implantados en futuros acuerdos regionales sobre desarme para conseguir eliminar completamente las ADM. Obviamente, estos procesos requieren esfuerzos costosos y necesitan de la supervisión adecuada.

Mediante el Plan de Acción, los Estados miembros han dado un mandato a la UE para apoyar sus estrategias nacionales y combatir la proliferación de ADM. Así, mediante el “multilateralismo eficaz”, ello se reduce a la voluntad política. El Plan de Acción también subraya las áreas donde los Estados miembros pueden comprometerse de una manera coordinada. A pesar de ello, la EES y el Plan de Acción se muestran todavía muy debilitados sobre las respuestas a nivel interno en materia de proliferación, tales como control de fronteras, monitorización y respuesta ante un eventual ataque. Aunque estos asuntos se abordan en el

³² Op. cit. 4. “Measures for immediate action”, en *Action Plan for the Implementation of the Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*. Pág. 1.

³³ Ídem, pár. 2.

³⁴ Ídem, pár. 3.



marco de la UE, se podrían ver beneficiados por un diálogo más estructurado con EE.UU. y, de este modo, ser incluidos en el Plan de Acción sobre ADM.

La Estrategia adoptada por la UE permite, a pesar de las enormes dificultades para su puesta en práctica, percatarse que la lucha contra la proliferación de ADM no es una causa perdida. De hecho, el estudio de las diferentes áreas de proliferación permite sacar unos datos alentadores:³⁵

- El número de proliferadores activos y sus capacidades tecnológicas parecen ser limitados.
- Detener la proliferación es posible: tanto la decisión de Irán de firmar los Protocolos Adicionales de la Agencia Internacional de la Energía Atómica como la renuncia de Libia a sus programas sobre ADM muestran que la presión económica y política puede funcionar en esta materia.
- Al carecer de la tecnología suficiente, los Estados proliferadores dependen de las importaciones de material proveniente de otros tecnológicamente más avanzados para llevar a cabo sus programas sobre ADM.
- El desarrollo y uso de ADM y sus vectores necesitan del *know-how*, la infraestructura técnica y la logística que sólo los Estados son capaces de disponer.
- La única posibilidad de adquirir ADM por parte de grupos terroristas podría conseguirse a través de Estados proliferadores.

4. ¿Cuáles son las implicaciones para el vínculo transatlántico?

Según la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)³⁶, la principal amenaza para los EE.UU. y sus ideales proviene del terrorismo con alcance global, complementado por los *rogue States* y las ADM.³⁷ EE.UU. ha elaborado una lista de países que son potencialmente peligrosos ya que disponen de programas nucleares o tienen la capacidad de adquirir ADM. Dada la diseminación de material e información relevante tras la guerra fría, EE.UU. considera que el “uso potencial de las ADM se ha convertido en una amenaza en sí mismo”.³⁸

En este sentido, la ESN teme que tales Estados adquieran ADM no con propósito disuasorio sino como “armas selectivas”.³⁹ Es importante resaltar la interpretación particular que EE.UU. hace del concepto “amenaza” para justificar su política exterior y su política de seguridad nacional. Dos hechos concretos preocupan a la UE respecto de la aptitud de EE.UU.: el incremento del presupuesto de defensa, aumentando la brecha tecnológica ya existente, y el

³⁵ Smith, Mark, Tertrais, Bruno and Zanders, Jean Pascal. *Fighting proliferation – European perspectives*. Chaillot Papers, nº 63, Paris, December 2003, p. 89-90.

³⁶ *The National Security Strategy of the United States of America (NSS)*. Washington D.C., September 2002. Disponible en Internet en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

³⁷ ESN, p. 5. La calificación de “alcance global” no se especifica como tal. La administración Bush hace una clasificación de las organizaciones terroristas según el nivel operativo (estatal, regional, global), argumentando que la mayoría de ellos están relacionados por varios factores, que van desde la ideología hasta el patrocinio.

³⁸ *National Strategy for Combating Terrorism (NSCT)*. Washington D.C. February, 2003. Disponible en Internet en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html>.

³⁹ ESN, p. 15.



unilateralismo para hacer frente a los problemas planteados en materia de ADM. Tal es el caso que la EES parece haberse hecho eco de la administración Bush cuando afirma que “la adquisición de ADM por grupos terroristas constituye el escenario más temible”.⁴⁰

Al realizar un análisis comparativo de ambas estrategias, se puede establecer un marco teórico para la mejor comprensión de ambas posiciones en materia de proliferación de ADM. Así, tenemos:

Materia	Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU.	Principios Básicos de la UE
Percepción de la amenaza	“No permitiremos que los regímenes más peligrosos del mundo y los terroristas nos amenacen con las armas más destructivas. Debemos acordar la prioridad más elevada para proteger a los EE.UU., nuestras fuerzas, y nuestros amigos y aliados de la ya existente y creciente amenaza de las ADM”.	“La proliferación de ADM y sus vectores, tales como misiles balísticos, constituyen una amenaza para la paz y seguridad internacionales. Estas armas son diferentes de otras armas, no sólo por su capacidad para causar un gran número de víctimas sino porque también podrían desestabilizar el sistema internacional”.
Uso de la fuerza	“Mientras que EE.UU. se esforzará constantemente por conseguir el apoyo de la comunidad internacional, no dudaremos para actuar aisladamente si es necesario, para ejercer nuestro derecho de auto-defensa actuando preventivamente contra terroristas, evitando que hagan daño a nuestro pueblo y a nuestro país... EE.UU. no puede continuar con la posición reactiva que teníamos en el pasado”.	“Para afrontar las nuevas amenazas, es necesaria una visión amplia. Medidas preventivas políticas y diplomáticas... y el recurso a las competentes organizaciones internacionales... forman nuestra línea de actuación. Cuando estas medidas... hayan fallado, se tomarán medidas coercitivas bajo el capítulo VII de la Carta de NN.UU. y el Derecho Internacional (sanciones de todo tipo, intercepciones de mercancías, y, el uso de la fuerza). El Consejo de Seguridad de NN.UU. jugaría un papel central”.
Principios fundamentales	“Nuestra Estrategia Nacional para combatir las ADM tiene tres pilares principales: la contra proliferación para combatir el uso de ADM, el reforzamiento de la no proliferación y la gestión consecuente para responder al uso de ADM. Estos tres pilares son elementos de un enfoque global”.	“La UE está comprometida con el multilateralismo. Defenderemos la universalización e implementación de las normas existentes sobre desarme y no proliferación. Con vistas a las armas biológicas y químicas, trabajaremos para declarar la prohibición universal de su uso según el Derecho internacional”.
Control de la propagación de ADM	“Uno de los más difíciles retos a los que debemos hacer frente es la prevención, disuasión y defensa contra la adquisición y uso de ADM por grupos terroristas. Las actuales y futuras conexiones entre grupos terroristas y Estados que apoyan el terrorismo son particularmente peligrosas y requiere nuestra máxima atención. Todas las medidas para la no proliferación deben ser gestionadas contra la amenaza terrorista de las ADM...”.	“La mejor solución para el problema de la proliferación de las ADM es que los países no sientan la necesidad de tenerlas. Si es posible, se buscarán soluciones políticas para los problemas que ocasionen las ADM. Cuanto más seguros se sientan los países, más alta es la probabilidad de que abandonen sus programas: medidas de desarme pueden generar un círculo virtuoso al igual que los programas de armas pueden derivar en una carrera armamentística”.

Tabla 1. Diferencias más significativas entre la ESN de EE.UU y los Principios Básicos de la UE⁴¹

⁴⁰ Op. cit. 14.



Sin embargo, y por primera vez, Irán ha puesto de manifiesto que la UE decide y elige cómo y cuándo colaborar con EE.UU. en materia de no proliferación. En algunos casos, como Irán, EE.UU. y la UE difieren en los medios pero no en los objetivos. En otros casos, tales como el apoyo europeo para el establecimiento de un Código de Conducta para complementar al ya existente Régimen de Control de Tecnología para Misiles y su participación en la Iniciativa para la Seguridad contra la Proliferación liderada por EE.UU., todavía queda de manifiesto la brecha existente para la cooperación con los EE.UU. tanto táctica como estratégicamente.⁴²

Irán parece ser el ejemplo que indica una división del trabajo entre ambas partes, donde EE.UU. queda como el “poli malo” y la UE es el “poli bueno”. Sin embargo, dependiendo del modo en cómo quieran los EE.UU. abordar un problema de proliferación en particular, la división del trabajo así como la preferencia de la UE de utilizar respuestas *soft-power* se verán bien como ayuda o como obstáculo. En el caso de Irak, el acercamiento de algunos Estados de la UE fue visto como problemático, mientras que en el caso iraní Bush describió las iniciativas de la UE como un “acercamiento efectivo”.⁴³

De la tabla se desprende que la principal diferencia entre los dos continentes durante los próximos años será la distinta percepción de las medidas de desarme y del valor de las instituciones y regímenes internacionales para garantizar la seguridad global y la necesidad de estrategias alternativas. La premisa de la política de la administración Bush es que la mayoría de los regímenes e instituciones no garantizan la seguridad global, y es por lo que dicha administración está adoptando *pre-emptive policies*.

La Casa Blanca ha adoptado una política de abandono hacia la mayor parte de los regímenes e instituciones y sólo destina recursos hacia aquéllas que considera útiles, tales como la Agencia Internacional de la Energía Atómica.

Por su parte, los Estados miembros de la UE ven a estas instituciones y regímenes como garantes de la estabilidad y seguridad y creen que las nuevas políticas de la UE pueden proporcionar un punto de encuentro para aquéllos que no apoyan la posición de EE.UU. o para aquellos Estados y grupos de la sociedad civil que buscan un liderazgo alternativo en esta materia, hecho éste que no ha sido bien recibido por la administración Bush.

Los debates sobre el uso preventivo de la fuerza todavía continúan dividiendo a los aliados. En el futuro, cuando sean 25 los Estados miembros que componen la UE, es menos probable que el debate se establezca en términos de la “vieja Europa” frente a la “nueva Europa” que entre europeos frente a americanos.

La UE ha dejado claro que no contempla *pre-emptive actions* en la forma que la actual política estadounidense está llevando a cabo. Así, aunque el desarrollo de una política

⁴¹ Los elementos para realizar este análisis comparado han sido extraídos de los *Principios Básicos para una Estrategia de la UE contra la proliferación de ADM* (2003), la *Estrategia Nacional para combatir las ADM* (2002) y la *Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU.* (2002).

⁴² La Iniciativa para la Seguridad contra la Proliferación intenta bloquear la transferencia de la tecnología para misiles a países extranjeros por Estados que no están incluidos en el Régimen de Control de Tecnología para Misiles. Ver Boese, Wade. “U.S. pushes Initiative to Block Shipments of WMD, Missiles”, *Arms Control Today*, vol. 33, n° 6, July/August 2003, p. 26.

⁴³ Warrick, Joby. “Iran still has nuclear deadline, U.S. says”, *The Washington Post*, 23 October 2003.



coherente parece haber aliviado parte de la división en el seno de la UE, la armonía en el vínculo transatlántico no parece haber sido alcanzada.

La esperanza europea es que EE.UU. reconozca que hay otro actor importante en escena que quiere trabajar, lo que supone un paso atrás para sus intereses.

5. Conclusiones

Javier Solana ha querido dar un papel importante a la UE en su política exterior al incluir en la EES la amenaza que supone la proliferación de ADM. Para la correcta observancia del buen funcionamiento de la UE, la EES contiene algunas de las medidas relacionadas con los instrumentos multilaterales, el control de las exportaciones, la cooperación internacional y el diálogo político.⁴⁴

Esta aproximación para dar solución al problema de la proliferación de las ADM parece ser la adecuada si, y sólo si, el nuevo enfoque del “multilateralismo eficaz” y el “compromiso preventivo” tiene como resultado una acción decidida y concreta. Si Europa quiere defender el multilateralismo y los regímenes basados en acuerdos y tratados, tiene una responsabilidad específica en hacerlos funcionar.

Por otra parte, se puede decir que “la Estrategia se va consolidando sobre los éxitos alcanzados en determinadas áreas. La UE se está mostrando especialmente ambiciosa en el campo del control de exportaciones, donde pretende jugar un papel cooperativo importante. Sin embargo, todavía hay áreas donde se necesita una mayor implicación por parte de la UE. Tal es el caso de la proliferación de ADM en el Mediterráneo. En este sentido, si la UE quiere jugar un papel de actor global, tendrá que revisar su estrategia de no proliferación tras la inclusión de los nuevos miembros”.⁴⁵

Los Estados miembros de la UE no cuestionan la existencia de las amenazas planteadas por EE.UU. Sin embargo, el vínculo transatlántico se ha visto debilitado en la magnitud de la percepción de la amenaza y su materialización temporal, especialmente entre el terrorismo y las ADM. Esto no tiene mayor consecuencia que la adopción de diferentes políticas y enfoques para conseguir los mismos objetivos.

La UE se presenta como el defensor de un “multilateralismo eficaz” para dar respuesta a los problemas⁴⁶, mientras que el modelo defendido por EE.UU. es el “unilateralismo

⁴⁴ Para un estudio detallado de lo que incluye cada tipo de medidas, ver Garrido, Vicente. “Redefinición y respuesta de los europeos frente a las nuevas amenazas: proliferación de armamento de destrucción masiva”, en *La Seguridad Europea y las incertidumbres del 11 de septiembre*. Monografías del CESEDEN, Madrid, Mayo de 2003.

⁴⁵ La actual posición de la UE puede verse agravada con la inclusión de los países de Europa Central y del Este, ya que todos son miembros de la OTAN o candidatos. Para un análisis más detallado, ver Portela, Clara. Op. cit. 30, p. 29.

⁴⁶ A través de la aplicación de los instrumentos universales de no proliferación y el apoyo de los foros internacionales de desarme y control de armamento. Según la Estrategia contra la proliferación, “el multilateralismo eficaz es la piedra angular de la estrategia europea de lucha contra la proliferación de ADM”. Para ello, “la UE hace especial hincapié en una política de fortalecimiento del cumplimiento del régimen de tratados multilaterales... Es preciso reforzar eficazmente el papel del Consejo de Seguridad de NN.UU., como último árbitro de las consecuencias del incumplimiento, como se prevé en los regímenes multilaterales”. Op. cit. 3, p. 17.



preventivo”.⁴⁷ Bien podría decirse que “mientras la UE basa su estrategia en la lucha contra la proliferación de ADM, EE.UU. tiene una estrategia basada en la contraproliferación como lucha”.⁴⁸

Finalmente se puede afirmar que, en un mundo globalizado, la cooperación internacional es la condición *sine qua non* para hacer frente a este reto de manera satisfactoria. Para ello, el vínculo transatlántico es vital. Si bien es cierto que EE.UU. y la UE persiguen los mismos objetivos, las divergencias existentes en el modo de alcanzarlos, puede resultar contraproducente. El único modo de reconciliar ambas posturas es que mientras “la UE ha de estar preparada para hacer cumplir los tratados, EE.UU. tiene que aceptar las reglas del juego, incluso cuando éstas no sean afines a sus propios intereses nacionales”.⁴⁹ Una sencilla solución, no exenta de dificultades para llevarla a la práctica.

⁴⁷ Bush y su administración han apostado por medidas de contraproliferación que implican el uso inmediato de la fuerza o el sistema nacional de defensa antimisiles (NMD), basado exclusivamente en la respuesta militar al problema.

⁴⁸ Garrido, Vicente. “La proliferación de armas de destrucción masiva”. Seminario “La Política Europea de Seguridad y Defensa: cómo hacer frente a las nuevas amenazas”. Asamblea de la Unión Europea Occidental – Asamblea Interparlamentaria Europea de Seguridad y Defensa. Valencia, 9 y 10 de febrero de 2004, p. 5.

⁴⁹ Op. cit. 31.