

Área: Seguridad y Defensa - ARI Nº 972007
Fecha 18/09/2007



Los europeos y el escudo antimisiles de los EEUU en Europa

Félix Arteaga *

Tema: EEUU ha propuesto a Polonia y a la República Checa el despliegue de misiles interceptores y un radar en su territorio para ampliar el despliegue de su sistema de defensa contra misiles balísticos.

Resumen: El 20 de enero de 2007, EEUU solicitó formalmente a Polonia y a la República Checa iniciar las negociaciones para desplegar 10 silos de misiles interceptores y una estación de radar respectivamente contra misiles balísticos de medio y largo alcance procedentes de Oriente Medio. La propuesta forma parte del programa de ampliación del sistema de defensa estadounidense (*Ballistic Missile Defense System*, BMDS) –conocido coloquialmente como “escudo antimisiles”– y sería su tercer emplazamiento terrestre tras su despliegue en Alaska y California. El programa cuenta también con elementos navales y espaciales y es parte de la estrategia de contraproliferación adoptada por EEUU para proteger su territorio. El despliegue de este elemento estadounidense en territorio europeo ha suscitado división de opiniones entre los países europeos sobre su necesidad y su oportunidad. El debate afecta a los elementos políticos y estratégicos del nuevo emplazamiento y a las repercusiones del mismo para la seguridad en Europa, dada la fuerte oposición de Rusia al despliegue que le ha llevado a amenazar con iniciar una nueva carrera de armamentos, desandar los acuerdos vigentes de control de armamento y de desarme y retroceder en las relaciones con Occidente a la época de la guerra fría. Este ARI describe las reacciones europeas a la propuesta estadounidense, tanto las gubernamentales a favor y en contra como su incidencia en los foros colectivos de seguridad de la OTAN y de la UE.

Análisis: El despliegue de 10 silos de misiles interceptores en Polonia y de una estación fija de radar en la República Checa hay que encuadrarlo dentro de la ampliación del programa *Ballistic Missile Defense System* (BMD) que cuenta con apoyo republicano y demócrata y que se ha diseñado para defender su territorio del lanzamiento de misiles balísticos. El diseño del sistema BMD incluye sensores para detectar los lanzamientos, centros de mando y control para evaluar su trayectoria y misiles para interceptarlos. El denominado escudo consta de varios sistemas (“capas”) que actúan sobre las tres fases de las trayectorias balísticas –lanzamiento, intermedia y terminal– para evitar disponer de una sola opción de intercepción. Tratándose de un programa de desarrollo a medio y largo plazo, su arquitectura, despliegue y eficacia actuales no son tan importantes como su evolución futura. Dicho de otro modo, la BMD se dirige a investigar, innovar y desarrollar capacidades de respuesta futuras ante riesgos potenciales. Por eso, lo trascendente de la BMD no es tanto su capacidad para hacer frente a unos misiles concretos en una fecha determinada, sino estar en mejores condiciones de hacerlo cuando los riesgos se concreten en amenazas. Esta es también la racionalidad del programa de defensa de teatro de la OTAN, un programa que sólo trata de proteger el despliegue de las tropas aliadas de los misiles balísticos que puedan amenazarlas y que debe desarrollar una capacidad de autodefensa a medio plazo.

Con esta lógica de defensa global bajo el brazo, el desarrollo progresivo de la BMD obliga a EEUU a establecer acuerdos puntuales con terceros para ampliar su zona de cobertura o para integrar capacidades complementarias de terceros cuya integración queda siempre bajo el mando y control estadounidense. Si finalmente Polonia y la República Checa aceptan la propuesta, se

* Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano

incorporarían a una lista de asociados en los que ya figuran el Reino Unido, Noruega, Dinamarca, Japón, Australia e Israel, con los que EEUU ya ha llegado a algún tipo de acuerdo. La integración en el sistema BMD permite a cada participante acceder a la información general que precisa para sus objetivos de autodefensa mientras que los acuerdos de entendimiento fijan las condiciones y las contrapartidas por la colaboración bilateral. En el caso del despliegue en Europa Oriental, se espera que los acuerdos puedan ser ratificados formalmente por Polonia y la República Checa antes de 2009 para que puedan incluirse en el presupuesto de ese año los aproximadamente cuatro billones de dólares que corren íntegramente a cargo del presupuesto estadounidense y que todos los elementos del programa estén plenamente operativos en 2013.

Los responsables del programa BMD barajan la hipótesis de que Irán está desarrollando un misil intercontinental de combustible sólido y con varias etapas con la colaboración norcoreana y de terceros. La hipótesis se fundamenta en la proyección de las capacidades actuales, en sus evaluaciones de los programas de pruebas iraníes y en las tecnologías a las que Irán pretende acceder. En la actualidad, ya cuenta con los misiles *shahab 3* de combustible líquido que tienen ya un alcance de 1.300 kilómetros, lo que les aproxima a las fronteras europeas, y está mejorando el diseño y prestaciones del *shahab 3A* que ya está dentro de los misiles de alcance intermedio de entre 1.500 y 5.500 kilómetros. La preocupación estadounidense es que Irán acabe disponiendo de la tecnología para fabricar misiles balísticos intercontinentales que puedan alcanzar –o amenazar con alcanzar– su territorio y su población. El nuevo emplazamiento constará de una estación de radar de longitud de onda corta (banda X) de alta resolución que debe permitir identificar y discriminar el blanco durante la fase intermedia –que se podría combinar con otro móvil de detección avanzada en la zona del Cáucaso– y de 10 silos de misiles para interceptar los misiles intercontinentales en vuelo hacia EEUU. Los misiles son similares a los emplazados en las bases de Greely, Alaska, y de Vandenberg, California, pero se ha modificado su diseño para reducir sus etapas de tres a dos y poder interceptar misiles de menor alcance dirigidos a Europa.

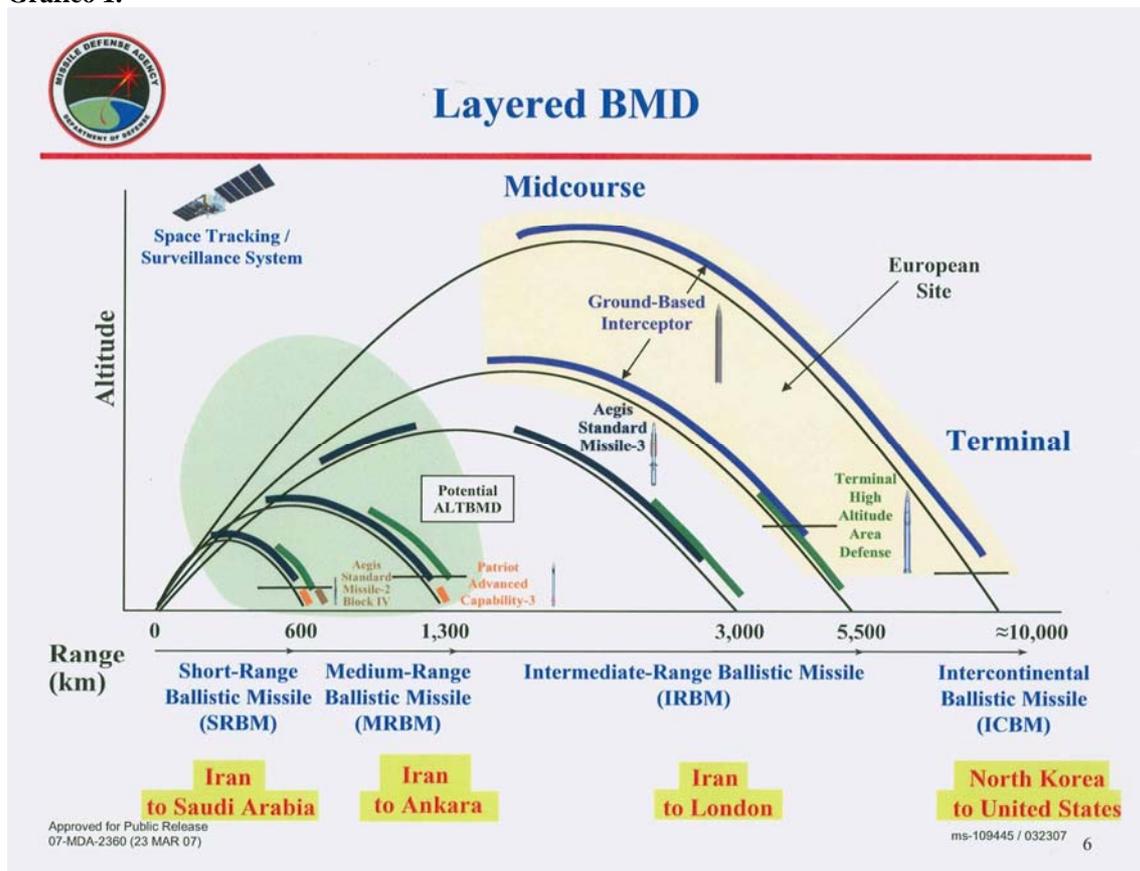
Mapa 1.



Fuente: Missile Defence Agency, 2007.

Las posiciones respecto a la ampliación de la BMD hacia Europa tienen elementos políticos y técnicos. Entre los primeros destaca la cuestión de si una decisión así puede tomarse o no de forma individual sin discusión colectiva, ya que EEUU, Polonia y la República Checa comparten organizaciones colectivas de seguridad. En segundo lugar, las posiciones varían según la mayor o menor sensibilidad respecto a las críticas rusas y a las posibles consecuencias sobre la colaboración entre Rusia con las organizaciones y países europeos. También varían según las preferencias políticas se inclinen por la vía diplomática de la prevención (no proliferación) o por la vía tecnológica y militar de contar con medidas de respuesta (contraproliferación) si la anterior fracasa. Además de la opinión de terceros, también cuentan los actores internos y cada Estado tiene su propia sensibilidad y cultura estratégica respecto a las cuestiones de defensa y a la colaboración con EEUU, por lo que mientras algunos gobiernos se arriesgan a decidir por sí mismos a favor o en contra, otros prefieren trasladar el coste de la decisión a foros colectivos (multilateralización).

Gráfico 1.



Fuente: Missile Defence Agency, 2007.

Desde el punto de vista técnico aparecen reservas sobre la necesidad de un escudo antimisiles en Europa. Por un lado, se cuestiona la posibilidad de que Irán pueda dar el salto cualitativo necesario para disponer de misiles de gran alcance, porque una cosa es entrar en el nivel del alcance intermedio y otra muy distinta disponer de la sofisticada tecnología de misiles intercontinentales. Pero dada la pérdida de credibilidad de la inteligencia estadounidense tras el fiasco de Irak, resulta difícil aceptar sus estimaciones sin pedir una segunda opinión y no se conoce suficientemente el ritmo de progresión del programa iraní para poner una fecha al riesgo. EEUU piensa que podría estar disponible en 2015, de ahí su prisa porque el emplazamiento europeo esté disponible en 2013. Por otro lado, resulta difícil también conocer la eficacia real del sistema cuando los resultados de las pruebas de ensayo son dispares y poco conocidos en sus detalles. En particular, el modelo de misil modificado que se va a instalar en Europa ni se ha desarrollado todavía ni se podrá probar antes de 2010. Además, se discute si en su lugar no se podrían utilizar los misiles de corto y medio alcance ya disponibles, como los Patriot con base en tierra, los Aegis embarcados o los THAAD

(*Terminal High Altitude Area Defense*) que actúan en la parte superior de la atmósfera terrestre. La Agencia de Defensa de Misiles (*Missile Defense Agency*, MDA) niega esa posibilidad y, de hecho, Polonia espera recibir sistemas de los anteriores como compensación y para proteger el despliegue del escudo, pero otros aliados critican la duplicación de programas. Precisamente, el coste es otro elemento divisivo porque lo que para algunos representa una inversión cuantiosa de eficacia cuestionable, para otros representa una fuente de contrapartidas económicas o militares y la posibilidad de compartir gastos si se llega a algún tipo de complementariedad entre los sistemas antimisiles. Según cómo se combinen los elementos anteriores, los aliados y socios europeos han adoptado unas posiciones u otras o las han variado a medida que han cambiado las circunstancias.

Posiciones individuales: a favor y en contra, sobre el fondo y la forma

La controversia actual tuvo un precedente en 1999 cuando los EEUU y Noruega decidieron colaborar en misiones de inteligencia actualizando el radar de la estación de Vardo, a pocos kilómetros de la frontera rusa. Ya entonces Rusia protestó por el despliegue de una capacidad antimisiles en suelo europeo y los EEUU también alegaron su preocupación por contrarrestar los misiles norcoreanos e iraníes. Además de Noruega, tanto el Reino Unido como Dinamarca han estado al tanto del proyecto global de la BMD estadounidense y colaborado con él en distinto grado sin concertar previamente sus relaciones bilaterales con el resto de países europeos. El Reino Unido acordó en 2003 actualizar su radar de alerta temprana de Flyingdales para integrarlo en la BMD. En 2004, y tras dos años de negociaciones, el parlamento danés aprobó por mayoría autorizar la actualización del radar de Thule con el mismo fin. Polonia y la República Checa hicieron lo propio y comenzaron unas conversaciones bilaterales en enero de 2002 que culminaron con la propuesta mencionada en 2007.

El anuncio oficial de la propuesta corrió a cargo del secretario de Defensa, Robert Gates, durante la reunión informal de ministros de Defensa de la OTAN en Sevilla del 9 de febrero de 2007 y no suscitó ninguna reacción especial entre los aliados. Sin embargo, la percepción cambió cuando el presidente ruso, Vladimir Putin, criticó duramente la iniciativa al día siguiente con ocasión de la conferencia anual sobre política de seguridad de Munich. La dureza de las críticas y la posibilidad de contramedidas suscitaron las primeras declaraciones. Alemania, a cargo de la presidencia del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2007, marcó el estilo a seguir: evitar cualquier nueva controversia transatlántica y fomentar en su lugar el diálogo constructivo. La canciller alemana, Angela Merkel, evitó cuidadosamente tomar partido y se movió calculadamente en la ambigüedad: ni apoyar el despliegue ni oponerse a la iniciativa. Su ministro de Exteriores, Frank-Walter Steinmeier, pidió calma y diálogo intensivo y el de Defensa, Josef Jung, señaló al foro OTAN-Rusia como el más adecuado para el debate. También en marzo se realizaron las primeras declaraciones del presidente francés, Jacques Chirac, para quien la iniciativa merecía una detenida reflexión antes de cualquier respuesta porque se corría el riesgo de crear nuevas líneas de división en Europa. En el mismo sentido se pronunció ante el Congreso el ministro español, Miguel Ángel Moratinos, anunciando la creación de un grupo de trabajo interministerial para estudiar las repercusiones de la propuesta.

Los Gobiernos checo y polaco aceptaron negociar la propuesta estadounidense sin consultar con terceros pero tuvieron que introducir en las agendas gubernamentales la renuencia de entre la mitad y los dos tercios de sus ciudadanos. Posteriormente, las amenazas de Rusia –el general Nikolai Solovtsov, jefe de las Fuerzas Estratégicas, amenazó con incluir a ambos países entre los blancos de sus misiles–, junto con las críticas de sus socios europeos por decidir unilateralmente, modularon las posiciones iniciales introduciendo nuevos elementos en el debate interno como la soberanía, las relaciones especiales, las contrapartidas y el doble rasero. En sentido contrario, Bulgaria, Rumanía, Grecia y Turquía se quejaron de que quedaban fuera de la protección del escudo antimisiles. Debido a su proximidad a Irán, los interceptores europeos no tendrían tiempo de protegerles, con lo que su seguridad quedaba discriminada negativamente; una preocupación refrendada por el ministro alemán Jung ante el Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo.

Ante la división de opiniones, EEUU desplegó un ejercicio de diplomacia pública y movilizó a los responsables de la MDA encabezados por su director, el teniente general Henry Obering para explicar a los ministerios, agencias y *think-tanks* europeos los términos de la propuesta y despejar las dudas generadas por las primeras críticas al proyecto. Por su parte, el presidente estadounidense también se ha esforzado en rebajar la tensión con Rusia abordando el asunto con su homólogo ruso en todas las cumbres bilaterales o multilaterales en las que coinciden. Como resultado, las quejas individuales contra el despliegue se han ido amortiguando entre los países europeos y las reservas se han reconducido a su debate colectivo en la OTAN a pesar de que Rusia persevera en su oposición radical al proyecto y mantiene la presión para encontrar aliados potenciales contra el proyecto.

El enfoque colectivo: la discusión a puerta cerrada y sin fecha límite

La multilateralización del debate presenta ventajas e inconvenientes. Por un lado, cuando las decisiones que quieren tomar los gobiernos se enfrentan a una seria oposición interna, buscan acuerdos colectivos que justifiquen las decisiones que han tomado. Pero por otro, no es fácil llegar a acuerdos cuando las diferencias afectan a la percepción de los riesgos, a las preferencias estratégicas o a las contribuciones de los miembros. En el caso del escudo antimisiles, algunos gobiernos europeos como los de Alemania y la República Checa apoyan la propuesta estadounidense pero desearían presentar su aquiescencia como resultado de un proceso colectivo para evitarse costes políticos no deseados. En la República Checa, ya que las mayores críticas checas tanto de los verdes de la coalición en el poder como de los socialdemócratas en la oposición se centran en la unilateralidad de la decisión, cualquier aproximación a una decisión colectiva en el seno de la OTAN o de la UE revertiría su oposición inicial. En Alemania también se busca el acuerdo colectivo por razones internas. Los socialdemócratas que apoyan a sus socios conservadores en la coalición gobernante se ven desbordados por el pacifismo y antiamericanismo de los verdes y del nuevo partido *Die Linke*, que han hecho bandera de la oposición al escudo, por lo que cualquier acuerdo colectivo les permitiría reducir daños colaterales. Finalmente, pero no menos importante, la multilateralización de la decisión resulta casi obligatoria para resistir en mejores condiciones la presión diplomática que ha desplegado Rusia para abortar el nuevo emplazamiento.

Después de unas primeras reacciones respetuosas con la soberanía individual de cada Estado miembro, los secretarios generales de la UE y de la OTAN se manifestaron a favor de desdramatizar las divergencias y abrieron la puerta de sus instituciones al debate colectivo con resultado desigual. A principios de marzo, el secretario general del Consejo de la UE, Javier Solana, cuestionó la existencia de una amenaza que justificara el despliegue y expresó que en ausencia de un mecanismo común, cada Estado miembro debería decidir por sí mismo. Posteriormente, abogó por que un asunto tan importante se decidiera dentro de la política europea de seguridad y defensa, pero el asunto no llegó a discutirse en su seno. La UE consideró la expansión de la tecnología de misiles como un riesgo en su Estrategia Europea de Seguridad de 2003, pero a diferencia de la OTAN carece de un concepto estratégico para hacerle frente y encara la proliferación caso por caso y con una clara preferencia por la vía diplomática. Irán ha servido de piedra de toque a esa “estrategia” porque sus misiles *shahab 3* mejorados amenazan ya a buena parte del territorio europeo con sus casi 2.000 kilómetros de alcance y, además, continúa adelante con el programa nuclear que podía dotarle de capacidad de destrucción masiva. Para prevenir la proliferación iraní, la UE –aunque quizá sería más exacto decir Francia, Alemania y el Reino Unido– han diseñado una política de actuación basada en la negociación diplomática de contrapartidas, sin habilitar ninguna estrategia de defensa como alternativa a un fracaso de la vía elegida. A falta de progresos en la vía diplomática, la UE no ha podido defender su opción favorita frente a la de la propuesta estadounidense y la UE ha tenido que ceder la decisión colectiva sobre su defensa antimisiles a la OTAN, mostrando una vez más sus limitadas posibilidades como actor estratégico.

Dentro de la OTAN, la multilateralización de la propuesta afectaba a su compatibilidad con el programa de defensa antimisiles de esta organización. Con ocasión de la cumbre atlántica de Praga

de 2002, la OTAN encargó un primer estudio de viabilidad para un sistema de defensa que protegiera a las tropas desplegadas en un teatro de operaciones contra misiles balísticos de corto y medio alcance. En noviembre de 2005 se creó la agencia encargada de gestionar el programa y en noviembre de 2006, con ocasión del Consejo de Riga, se evaluaron los resultados del primer informe y se acordó continuar con el proyecto solicitando un informe adicional. El programa de la OTAN (*Active Layered Theater Ballistic Missile Defense*, ALTBMD) pretende actuar contra los misiles en la fase terminal de su trayectoria y espera estar operativo en las mismas fechas que lo estaría el escudo. Conocedor de la dificultad de cerrar acuerdos multilaterales dentro de la OTAN, EEUU ha tratado de evitar un proceso interminable de discusiones colectivo que demorara el proyecto más allá de 2010. Para ello, ha recurrido de entrada a la vía del acuerdo bilateral con Polonia y la República Checa sin oponerse a entrar al debate multilateral una vez asegurada la viabilidad del proyecto. Los aliados comenzaron a evaluar la complementariedad entre el despliegue europeo del sistema BMD y el sistema ALTBMD de la OTAN. La conciliación deberá resolver, además de los problemas políticos, las dificultades técnicas y presupuestarias para coordinar tanto los procedimientos de mando y control como la redistribución de inversiones adicionales por valor aproximado de un billón de euros. A mediados de junio de 2007, los ministros de Defensa de la OTAN acordaron proseguir con su programa inicial, evaluar las implicaciones del despliegue americano en Europa para ese programa, incluida la ampliación de su cobertura a todos los miembros, e intensificar el diálogo y la cooperación con Rusia en este ámbito. La decisión no afecta a los acuerdos bilaterales previos y parece reconducir la controversia política a una discusión técnica al amparo de los procedimientos colectivos.

Conclusiones: El despliegue en Europa de elementos terrestres del sistema BMD estadounidense ha puesto en evidencia la diferencia de las percepciones estratégicas entre los gobiernos europeos. En primer lugar, no hay coincidencia sobre el diagnóstico ni sobre el tratamiento. A pesar de que hay acuerdo sobre el riesgo que representa la proliferación de misiles balísticos, algunos actores – los que colaboran con el programa SBMD estadounidense– consideran ese riesgo inminente, mientras que el resto prefiere esperar a tener mayores evidencias. En consecuencia, mientras unos tratan de contar con capacidades de respuesta para 2010, otros esperan que las dificultades técnicas y la acción diplomática retrasen la fecha del riesgo cuanto sea posible. Tampoco hay coincidencia en cuanto al tratamiento. Todos son partidarios de las ventajas de la no proliferación pero difieren en cuanto a qué hacer si falla: unos pretenden defender su territorio y sus tropas, otros sólo a las tropas desplegadas en teatros de riesgo y otros no quieren contar con ningún escudo antimisiles.

También ha servido para mostrar el desfase entre el nivel de solidaridad supuesto y el realmente practicado en las organizaciones de seguridad colectiva. Aceptando todos el principio de la soberanía, unos actores –básicamente los mismos que habían llegado a acuerdos similares– han aceptado las decisiones de Polonia y la República Checa mientras que otros las han criticado por su unilateralidad, unas críticas que no manifestaron cuando otros hicieron antes lo mismo. Compartiendo todos el principio de la indivisibilidad del riesgo, unos han optado por asegurarse individualmente frente a los riesgos emergentes, otros se han desentendido de la exclusión de Grecia, Bulgaria, Turquía y Rumanía por su exclusión y casi todos han omitido solidarizarse con checos y polacos tras las amenazas rusas. De ahí que no sea extraño que Polonia y la República Checa aspiren a tener las relaciones especiales con EEUU de las que ya gozan otros como mecanismo de reaseguramiento.

La iniciativa ha demostrado las limitaciones individuales de los gobiernos y de las organizaciones para adoptar decisiones de seguridad. Los primeros, incluso aquellos que han tomado una decisión tras evaluar detenidamente todos los factores, tienen dificultades para compartir esas decisiones con sus ciudadanos y tratan de evitarse problemas reenviando la responsabilidad de la decisión a foros colectivos. Los segundos no tienen capacidad para agilizar las decisiones sobre cuestiones conflictivas y los procesos tienden a eternizarse *sine die*, ocultando las divergencias, o a resolverse de rápidamente de modo informal mediante acuerdos parciales al margen de los procedimientos colectivos. Las secuelas de las controversias sufridas en 2003 explican la voluntad de evitar nuevas

divisiones tanto en la OTAN como en la UE a propósito de la defensa, en un momento crítico en el que ambas organizaciones tratan de definir su identidad y su misión de cara al futuro.

La propuesta del escudo de misiles muestra, por último, la disyuntiva característica de la estrategia contemporánea: en circunstancias de incertidumbre y complejidad, unos gobiernos optan por elaborar estrategias mientras otros confían en la improvisación. Quienes cuentan con estrategias y actúan coherentemente con ellas pueden equivocarse en las valoraciones, en los objetivos, en la ejecución o en los resultados. Es un riesgo que asumen quienes apuestan por disponer de defensas contra misiles que protejan sus territorios o sus tropas o quienes renuncian a tenerlas porque disponen de una estrategia para evitar la agresión. Sin embargo, la mayoría de los actores europeos y la UE como conjunto han demostrado carecer de una estrategia propia respecto a la contraproliferación y la influencia estratégica no se acredita sólo criticando o apoyando propuestas de terceros, sino colocando ideas propias sobre la mesa de debate.

Félix Arteaga

Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano