

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

49

COLOQUIOS CASD-CESEDEN-CHEM-DN 2001

**LA SEGURIDAD
EN EL MEDITERRÁNEO**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

49

COLOQUIOS CASD-CESEDEN-CHEM-IDN 2001

**LA SEGURIDAD
EN EL MEDITERRÁNEO**

Octubre, 2001



FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES

Coloquios CASD-CESEDEN-CHEM-IDN (2001. Venecia)

La seguridad en el Mediterráneo / Coloquios CASD-CESEDEN-CHEM-IDN 2001. — [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2001. — 126 p. ; 24 cm. — (Monografías del CESEDEN ; 49). — Precede al tít. : Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

NIPO: 076-01-162-4. — D.L. M-53489-2001

ISBN: 84-7823-870-0

I. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España).
Centro Alti Studi per la Difesa (Italia) III. Centre des Hautes Etudes Militaires (Francia) IV. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. V. Título VI. Serie

Política de Defensa / Inmigración / Tráfico de drogas / Fuerzas Armadas / Proliferación Nuclear / Seguridad / Mar Mediterráneo / Europa / S. XXI

Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © *Copyright*.

CENTRO DE DOCUMENTACION	
MINISTERIO DE DEFENSA	
REGISTRO	9055
NATURALEZA	
CLASIFICACION	

Edita:



NIPO: 076-01-162-4

ISBN: 84-7823-870-0

Depósito Legal: M-53489-2001

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.250 ejemplares

Fecha de edición: diciembre 2001

LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	9
<i>Por Luis Alonso Mera</i>	
<i>Primer tema</i>	
¿QUÉ POLÍTICAS DEBERÍAN ADOPTARSE PARA DEMOSTRAR QUE EL CRECIENTE COMPROMISO EUROPEO EN LOS ASUN- TOS DE DEFENSA NO ESTÁ DIRIGIDO CONTRA EL SUR?.....	13
<i>Segundo tema</i>	
FUERZAS ARMADAS, INMIGRACIÓN ILEGAL Y NARCOTRÁFICO...	39
<i>Tercer tema</i>	
COORDINACIÓN ENTRE EL PROCESO DE BARCELONA Y EL DIÁ- LOGO MEDITERRÁNEO DE LA OTAN.....	83
<i>Cuarto tema</i>	
LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA Y LA SEGURIDAD EN EUROPA.....	95
ÍNDICE.....	119

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por LUIS ALONSO MERA

Bajo el título general de «La seguridad en el Mediterráneo» los Coloquios C-4, entre el Centro Alti Studi per la Difesa (CASD)-Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)-Centre des Hautes Etudes Militaires (CHEM)-Instituto da Defesa Nacional (IDN), son reuniones de trabajo sobre temas de seguridad directamente relacionados con el Mediterráneo y que se llevan a cabo de manera rotativa en cada país durante tres días del mes de mayo de cada año.

Para la realización del estudio y elaboración de los trabajos se forman cuatro grupos de trabajo en cada Centro, que desde un primer borrador confeccionado –uno por cada Colegio de Defensa– se discute y modifica, hasta llegar a un consenso general desde el mes de enero –vía correo electrónico– y con posterioridad personalmente durante los tres días del Coloquio. Las conclusiones son expuestas en el acto de clausura de los C-4.

Por tercer año el CESEDEN publica los temas que se estudiaron en los últimos Coloquios celebrados en arsenal de Venecia bajo la dirección del CASD de Italia. Los títulos de los trabajos fueron los siguientes:

Primer tema:

«¿Qué políticas deberían adoptarse para demostrar que el creciente compromiso europeo en los asuntos de defensa no está dirigido contra el Sur?».

Segundo tema:

«Fuerzas Armadas, inmigración ilegal y narcotráfico».

Tercer tema:

«Coordinación entre el Proceso de Barcelona y el Diálogo Mediterráneo de la OTAN».

Cuarto tema:

«La proliferación de armas de destrucción masiva y la seguridad en Europa».

Componentes españoles de los cuatro grupos de trabajo.

Grupo de trabajo número 1:

- Excelentísimo señor don Manuel Atencia Robledo.
- Excelentísimo señor don Francisco Rodríguez Cuadrado.
- Excelentísimo señor don Simeón Cantó Antolí.

Grupo de trabajo número 2:

- Excelentísimo señor don José Antonio Martínez Sainz-Rozas.
- Excelentísimo señor don Cayetano Miró Valls.
- Excelentísimo señor don José Ignacio Laguna Aranda.

Grupo de trabajo número 3:

- Excelentísimo señor don Marco Antonio Roel Fernández.
- Excelentísimo señor don Juan Ignacio Gutiérrez Castro.
- Señor don José María Sanz-Pastor Mellado.

Grupo de trabajo número 4:

- Excelentísimo señor don Miguel Illán Rivera.
- Excelentísimo señor don Antonio de Padua Ríos Domínguez.
- Señor don José María García Alonso.

PRIMER TEMA

**¿QUÉ POLÍTICAS DEBERÍAN ADOPTARSE
PARA DEMOSTRAR QUE EL CRECIENTE
COMPROMISO EUROPEO
EN LOS ASUNTOS DE DEFENSA
NO ESTÁ DIRIGIDO CONTRA EL SUR?**

¿QUÉ POLÍTICAS DEBERÍAN ADOPTARSE PARA DEMOSTRAR QUE EL CRECIENTE COMPROMISO EUROPEO EN LOS ASUNTOS DE DEFENSA NO ESTÁ DIRIGIDO CONTRA EL SUR?

Los objetivos establecidos en la Conferencia de Helsinki contemplan la adopción de medidas concretas para favorecer la integración de la defensa europea. Los países C-4 son particularmente sensibles a las necesidades de los países comprometidos en el diálogo Norte-Sur. ¿Qué políticas deberían adoptarse para demostrar que el creciente compromiso europeo en los asuntos de defensa no está dirigido contra el Sur, ni pretende poner en riesgo las medidas de fomento de confianza?

Ámbito

El objeto de este documento es responder a la pregunta anterior. Por consiguiente, las recomendaciones que se presentan estarán limitadas por:

1. Medidas de política general.
2. Áreas específicas de seguridad y defensa.

Las recomendaciones económicas, culturales o de otras características caen fuera del ámbito de esta conferencia, pero siempre estarán unidas o en coordinación con ésta.

Sería útil subrayar, para el propósito de este trabajo, que el área mediterránea debería considerarse como una región estratégica que se define por:

- Área geográfica del propio mar Mediterráneo.
- Los países ribereños.

— Otros países que tengan intereses de seguridad y puedan ejercer influencia directa en la zona.

Introducción

Durante la guerra fría, el Mediterráneo era considerado meramente como el flanco sur de la Alianza Atlántica. Desde entonces, ha recuperado gradualmente su verdadera autonomía y naturaleza estratégica. Ha restablecido su propia dinámica, que se fundamenta en una mezcla de unidad y complejidad impuesta por su partición geográfica específica, comprendiendo así una multitud de acciones y reacciones aparentemente incoherentes. En los últimos diez años, se han dado una sucesión de iniciativas de seguridad descoordinadas que han conducido a resultados bastantes decepcionantes.

Entre éstas están el Grupo de Cooperación Mediterráneo (MCG) desarrollado por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) con ocho países del sur del Mediterráneo, el Diálogo Mediterráneo establecido por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) con siete países del sur del Mediterráneo y la Asociación Euromediterránea, también denominada «Proceso de Barcelona» que la Unión Europea estableció desarrollando al mismo tiempo sus propias organizaciones de seguridad con la Política de Seguridad y Defensa Europea (PSDE) formalizada primero en Helsinki y luego en Niza. Por último, las iniciativas multilaterales han permitido el desarrollo de diversas fuerzas combinadas como Euromarfor, Eurofor, etc.

Preservando una visión global, puede haber llegado ahora el momento de racionalizar estas iniciativas, alentar su sinergia y conseguir una eficacia real con objeto de establecer una zona común de paz, estabilidad y prosperidad, que es la finalidad última de los países fronterizos, así como de las organizaciones internacionales comprometidas en este reto.

Para conseguir este objetivo deberán eliminarse o atenuarse los temores causados por las iniciativas de seguridad regionales que se han citado antes.

Deberíamos hacer saber a nuestros socios mediterráneos que estas iniciativas están en armonía con los sistemas de cooperación global, capaces de fomentar relaciones positivas entre las partes involucradas, en todos los campos (político, diplomático, económico, cultural, ayuda... y seguridad).

Esta acción global, incluyendo la potenciación de la seguridad, será más eficaz y estará más en consonancia con los intereses de seguridad de cada uno si se establece una verdadera coordinación entre las distintas organizaciones de seguridad, que puede desarrollarse en profundidad de acuerdo con el interés de cada socio mediterráneo que pueda participar caso por caso.

Análisis de la situación

Las bases Diálogo

Las grandes estructuras regionales involucradas en el Mediterráneo tiene cada una un enfoque diferente tanto en términos de medios como de áreas de competencia y excelencia.

La OSCE está enfocada principalmente en los derechos humanos, democracia, control de armas y el desarrollo y aplicación de medidas de fomento de la confianza. Habiéndosele asignado el papel de preparar un «código de conducta» entre los dos grupos de coalición dentro del contexto de la guerra fría, la OSCE se ha convertido en un instrumento de transición democrática y de diplomacia preventiva para Europa; la Organización no dispone de capacidades militares. Los países del sur del Mediterráneo no pertenecen a esta Organización, sin embargo, la OSCE mantiene un diálogo con los siete países del sur del Mediterráneo (1) que forman el MCG. El potencial que tiene la OSCE de contribuir a la seguridad deriva principalmente del número de miembros que la forman, que incluye a Rusia y a Estados Unidos, sus valores compartidos y su proceso de toma de decisiones basado en la transparencia y el consenso. El refuerzo de la seguridad y cooperación en el Mediterráneo es importante para la estabilidad de la región de la OSCE.

La OTAN es una organización defensiva de eficacia demostrada. Basada en el principio de defensa colectiva de sus miembros dentro de la zona euroatlántica (2), juega un papel esencial en las fuerzas militares de la región en términos de capacidad operativa conjunta. Desde el año 1991, la OTAN ha abierto nuevos horizontes mediante la gestión de crisis, a pesar de no tener todavía un papel económico o político específico. El Mediterráneo es una zona de interés especial de la Alianza, dado que la

(1) Argelia, Egipto, Israel, Líbano, Marruecos, Siria y Túnez.

(2) Territorios de los países miembros y fuerzas en operaciones en el Mediterráneo o en el Atlántico, al norte del trópico de Cáncer.

seguridad en Europa está estrechamente ligada a la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo.

El Diálogo Mediterráneo se basa en cinco principios fundamentales:

1. El Diálogo es progresivo en términos de participación y de contenidos: esta flexibilidad permite el incremento del número de países participantes (Jordania y Argelia) permitiendo esta misma posibilidad a otros países en el futuro.
2. El Diálogo se desarrolla sobre una base bilateral: este principio es menos susceptible de interrupciones causadas por conflictos y acontecimientos políticos en la zona.
3. No-discriminación: a todos los países mediterráneos se les ofrecen las mismas oportunidades de cooperación con la OTAN.
4. El Diálogo está encaminado a reforzar la cooperación internacional de la Unión Europea y de la OSCE y a fomentar medidas de confianza en la zona.
5. La participación de países mediterráneos en actividades comunes se autofinancia.

El Diálogo Mediterráneo consiste en conversaciones políticas y en la participación de países homólogos en actividades específicas. En el mes de julio de 1997 la OTAN creó el Grupo de Cooperación Mediterráneo responsable de conversaciones políticas de acuerdo con la fórmula MCG+1. Las actividades específicas consisten en la participación en reuniones, seminarios y conferencias de interés recíproco, así como en visitas a organismos de la OTAN, participación de observadores en ejercicios de la OTAN, asistencia a escuelas de la OTAN y, recientemente, también cooperación militar limitada: varios países del Diálogo Mediterráneo han contribuido de hecho con fuerzas a IFOR/SFOR en Bosnia-Herzegovina (Egipto, Jordania y Marruecos) y KFOR en Kosovo (Marruecos y Jordania).

Por supuesto, el Diálogo de la OTAN proporciona el marco de fomento de la confianza, la transparencia y la cooperación en la región y se refuerza con otros esfuerzos internacionales.

Al mismo tiempo, ha formado una asociación específica con los países balcánicos dentro del Grupo de Trabajo Ministros de Defensa del Sureste Europeo (SEDM).

La Unión Europea es una organización establecida para integrar políticamente Europa. Como tal, cubre totalmente el aspecto político y de seguridad, así como el económico, el social, el cultural y el militar. Aún cuando el

área económica está bien consolidada, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política de Seguridad y Defensa Europea-Iniciativa de Seguridad y Defensa Europea (ESDP-ESDI) está desarrollándose todavía. Gracias a la Asociación Euromediterránea conocida también como Proceso de Barcelona, la Unión Europea ha establecido una cooperación multilateral con doce países (3) de la cuenca mediterránea con objeto de fomentar la creación de una zona de libre comercio y consolidar la zona de estabilidad.

Cooperación multilateral: se subraya la importancia de la cooperación subregional y bilateral para fomentar la solidaridad y el asociacionismo. El espíritu de solidaridad y asociación es esencial para responder a los riesgos y retos de seguridad. Esto no se extiende sólo a las asociaciones entre Estados, sino a la cooperación entre distintas organizaciones e instituciones a las que pertenecen los Estados.

Iniciativas de defensa recientes

La ESDP. El anexo I, p. 27, contiene una relación cronológica de los hitos de la ESDP y muestra la fuerte intención de la Unión Europea de conseguir una serie de capacidades autónomas para gestionar crisis, incluso aunque deberá emplear los mismos medios que ya tiene asignados a la OTAN.

El anexo I también muestra una organización general esquemática y preliminar.

Desde luego, el documento Conclusiones de la Presidencia de Helsinki presta especial atención a aquellos países que pertenecen a la OTAN pero que no son miembros de la Unión Europea (por ejemplo Turquía) y a aquellos otros que son de la Unión Europea pero no de la OTAN (por ejemplo Suecia). En ambos casos, se debe hacer frente a algunas cuestiones muy sensibles tales como la disponibilidad de medios militares o la participación de fuerzas nacionales en gestión de crisis.

En particular, parece útil hacer mención de la lista de los principales foros en los que podría ser posible la cooperación con otros países no pertenecientes a la Unión Europea. Las áreas de cooperación podrían incluir doctrina, conceptos, enseñanza profesional, adiestramiento, ejercicios, procedimientos, aspectos técnicos, etc.

(3) Argelia, Chipre, Egipto, Jordania, Israel, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y Autoridad Nacional Palestina.

En esta fase preliminar se pueden vislumbrar diferentes niveles de cooperación en estas áreas por orden de importancia:

- Nivel político: el Proceso de Barcelona.
- Nivel político-militar: el Comité Político y de Seguridad (PSC) compuesto por representantes nacionales a nivel de embajadores/altos cargos. El PSC gestionará todos los aspectos de la PESC, incluyendo la Política Europea de Seguridad y Defensa Común (CESDP), con arreglo a las provisiones del Tratado de la Unión Europea y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad. En caso de una operación de gestión de crisis de carácter militar, el PSC ejercerá, bajo la autoridad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de la operación. A tal fin, se adoptarán los procedimientos respectivos con objeto de permitir adoptar las decisiones de forma eficaz y oportuna. El PSC cursará las directrices al Comité Militar (MC).

Nivel militar (estratégico):

- El Comité Militar de la Unión Europea (EUMC) estará formado por los jefes de Estado Mayor de la Defensa, representados por sus delegados militares. El MC se reunirá a nivel de jefes de Estado Mayor de la Defensa cuando y como sea necesario. Este Comité asesorará en materia militar al PSC y le enviará sus recomendaciones, y dirigirá militarmente el Estado Mayor. El presidente del MC asistirá a reuniones del Consejo cuando hayan de adoptarse decisiones con implicaciones en asuntos de defensa.
- El Estado Mayor Militar de la Unión Europea (EUMS) prestará su experiencia y apoyo al CESDP dentro de las estructuras del Consejo, incluyendo la conducción de operaciones de gestión de crisis de carácter militar de la Unión Europea. El EUMS llevará a cabo acciones de alerta avanzada, valoración de situaciones y planeamiento estratégico en *misiones Petersberg*, incluyendo la identificación de fuerzas nacionales y multinacionales europeas. Además, y a menor nivel, es posible mencionar las fuerzas operativas en las que representantes de aquellos países que puedan participar como observadores o con fuerzas militares integradas en el ejercicio del control, participación en ejercicios y demás.

La experiencia de Eurofor y Euromarfor. La última década, debido al Acuerdo de Petersberg, estuvo caracterizada por un importante proceso que ha creado un número de fuerzas multinacionales que involucra a casi todos los países europeos.

El Eurcuerpo es un cuerpo de ejército de unidades acorazadas y mecanizadas compuesta por cuatro divisiones, aproximadamente 60.000 hombres. Los países participantes son Francia, Alemania, Bélgica, España y Luxemburgo.

El cuartel general se encuentra en Estrasburgo (Francia) y dispone de la estructura, organización y capacidades necesaria para convertirse en el cuartel general terrestre de la futura fuerza de la Unión Europea (a nivel cuerpo de ejército).

Las Eurofor y Euomarfor son cuarteles generales adicionales más centrados en el Mediterráneo.

Eurofor es una fuerza terrestre de «alerta» que tiene su cuartel general permanente en Florencia (Italia) con participación de Francia, Italia, Portugal y España.

Euomarfor es una fuerza naval de «alerta». Está compuesta por personal y equipo italiano, francés, español y portugués. Euomarfor dispone de la capacidad de convertirse en uno de los cuarteles generales marítimos de la futura fuerza de la Unión Europea.

El Eurocuerpo, la Eurofor y la Euomarfor no son sólo instrumentos capaces de gestionar situaciones de crisis, sino de participar para garantizar la estabilidad cuando sea necesario, en particular dentro de las fronteras europeas. Las experiencias obtenidas de los acuerdos bilaterales y multilaterales son susceptibles de apoyar futuras necesidades del instrumento militar europeo.

Desde una perspectiva europea, esta clase de fuerza de reacción rápida tiene la misión de llevar a cabo operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz dentro del Mediterráneo.

Los temores del Sur

Las relaciones entre los países de la Unión Europea y los países del Sur continúan marcadas por la incertidumbre y la suspicacia. Los países del Sur denuncian la falta de interdependencia y complementariedad entre Europa y el Magreb. Critican a los europeos por su obsesión por la seguridad y su tendencia a ver el Mediterráneo sólo como zona de presión o como un gran mercado donde colocar sus productos. Al mismo tiempo, los países del Norte censuran, por encima de todo, a los países del Sur y los Balcanes por buscar ayudas al desarrollo sin dar la necesaria prioridad a

la resolución de sus disputas. Por último, el aspecto militar, percibido por los países del Norte como parte de un enfoque necesariamente holístico, y por los del Sur como una interferencia directa en sus asuntos internos, dada la tendencia a un solape significativo entre ejércitos y gobiernos en la zona.

La falta de entendimiento entre el Norte y el Sur se deriva de la guerra fría —que convirtió el Mediterráneo en una zona cerrada, una zona de confrontación entre la OTAN y el Pacto de Varsovia— así como de diferencias religiosas y de fragmentación debido a la descolonización.

Además, Túnez y Libia han criticado abiertamente la decisión europea de crear Eurofor y Euromarfor, adoptada sin proporcionar una información adecuada a los países de la ribera sur del Mediterráneo y considerada, por tanto, provocativa. La existencia de una nueva fuerza multinacional ha llamado la atención de los líderes del Magreb, que consideran esta fuerza una nueva amenaza potencial para los países árabes. La iniciativa europea ha dado la impresión, por lo tanto, de ser incompatible con la tradición de Diálogo y consultas entre ambos lados y de ser inconsistente con la Ley Internacional y con los principios de la Carta de Naciones Unidas.

Los países del Sur son muy sensibles y se sienten incómodos por las iniciativas de seguridad anteriormente citadas.

Estos temores difieren en naturaleza e intensidad de acuerdo con la localización de los países y sus intereses de seguridad.

Los antagonismos entre los países del Sur

Los países del Sur están divididos. Las relaciones entre los pueblos del Magreb carecen de armonía y confianza, y en Oriente Medio los conflictos perpetúan los antagonismos y amarguras. La situación en los Balcanes, que está evolucionando rápidamente, es también una fuente de preocupación.

En el anexo II, p. 30, se contempla un breve resumen de las características principales de los países del sur del Mediterráneo. En particular, valora la actitud de cada país en el proceso a la hora establecer contactos con la Unión Europea, en especial desde el punto de vista de la defensa y la seguridad.

Consideraciones y recomendaciones

Con objeto de disipar los temores de los países del Mediterráneo y evitar poner en peligro la atmósfera de confianza, sería deseable llevar a cabo las siguientes recomendaciones.

Marco global

Los temores en relación con la seguridad pueden disminuir si el diálogo de cooperación está en línea con el marco global teniendo en cuenta, sin embargo, los deseos específicos de cada país mediterráneo respecto a su participación.

Así, sería deseable:

- Contemplar las acciones e iniciativas de seguridad de las organizaciones mundiales como parte de un enfoque holístico.
- La OTAN es esencialmente una organización de seguridad que incluye un aspecto militar. Tiene, por supuesto, una influencia política en tanto que representa una alianza política. Sin embargo, su campo de actuación concierne estrictamente a la seguridad.
- La finalidad que persigue la Unión Europea es la integración política de sus quince miembros. La integración económica ya se ha conseguido de forma sustancial. La cooperación en justicia y asuntos internos se encuentra en proceso. Las posibilidades financieras en relación con la ayuda y cooperación son importantes. Las políticas exteriores y de seguridad común están en sus etapas iniciales.

Con todo esto en mente, sería deseable:

- Revitalizar el Proceso de Barcelona.
- Integrar las nuevas posibilidades que ofrezca el desarrollo de la ESDP e introducir los asuntos de seguridad dentro del ámbito del diálogo.
- Persuadir a los socios mediterráneos de que las iniciativas europeas están en línea con la acción global que, dentro de los límites de una política exterior común, se da prioridad a la cooperación en perjuicio de la interferencia.
- Fomentar la transparencia mediante el diálogo colectivo de manera que favorezca un enfoque global y potencie las iniciativas individuales.
- El diálogo colectivo, con 15+12 países por ejemplo, podría evitar malas interpretaciones, pero también fomentar el conocimiento de las diferencias entre los distintos puntos de vista.

- Sin embargo, dado que los países del Sur están divididos y presentan distintas perspectivas de progreso y cooperación, sería eficaz potenciar la adopción de un modelo de contacto de cada uno de los países con la Unión Europea de forma individual. En otras palabras, cada país elegirá entre el gran foro de los países de la Unión Europea y otros países del sur del Mediterráneo o, como en el Diálogo de la OTAN, un contacto progresivo con la Unión Europea que incluya solamente países amigos del sur del Mediterráneo elegidos.
- Por último, el diálogo colectivo avanza futuros esfuerzos de cooperación.

La dinámica del diálogo colectivo permite una cooperación significativa y está a menudo perfectamente adaptada para ayudar a la resolución de cuestiones locales, más reactivas, y es capaz de avanzar rápidamente.

Dar prioridad a la cooperación en los sectores político, económico y cultural e implementar las iniciativas en estos campos.

Cada socio se dará cuenta así de la importancia de tomar parte en el diálogo y de establecer una cooperación eficaz, a la vez que se les permite descubrir que las medidas de seguridad no están enfocadas a la amenaza.

Coordinar acciones de seguridad relativas al Sur entre la Unión Europea, la OSCE y la OTAN.

Es esencial coordinar las acciones de seguridad con objeto de evitar que los países del Sur malinterpreten las tres distintas Organizaciones de seguridad mencionadas antes. Dado el crucial papel que asume la OTAN en el marco de la seguridad occidental y de los medios de que dispone, sería de la mayor importancia implementar medidas de coordinación entre la Unión Europea y la OTAN en el campo del fomento de la confianza en el Mediterráneo.

Marco de seguridad

La mejor manera de reforzar la confianza mutua y la seguridad es conseguir una verdadera cooperación. Para ello sería deseable:

CONOCIMIENTO MUTUO

- Incluso aunque todos los líderes de la Unión Europea trataron de enfatizar el carácter no agresivo de la iniciativa de defensa de la Unión Europea, en especial hacia los países del sur del Mediterráneo, el caso de Eurofor y Euromarfor demuestra que será difícil persuadirlos.

- Asumiendo la importancia crítica del conocimiento recíproco para la prevención de los malentendidos, parece apropiado explorar una forma de participación multinivel de esas naciones dentro de la organización de seguridad y defensa de la Unión Europea.
- El mejor momento de conocerse mutuamente es durante los foros y seminarios comunes organizados para el intercambio de ideas (en especial a nivel político/militar).

TRABAJAR JUNTOS

- Las actividades operativas comunes son también una oportunidad ideal de que haya conocimiento mutuo, de armonizar las habilidades y los distintos procedimientos y también de prestar asistencia técnica que podría ser útil cuando de futuras crisis se trate.
- Éste deberá desarrollarse mediante ejercicios de puestos de mando o reales a diferentes niveles (estratégico, operacional y táctico).

PERMITIR A LOS SOCIOS PARTICIPAR EN LA TOMA DE DECISIONES

- Se puede someter a consideración un cierto grado de participación en la toma de decisiones.
- Cualquier país importante debería tener su sitio a la hora de participar en la elaboración de una matriz en la que lo primero a coordinar es el nivel de participación dentro de la estructura de seguridad y defensa de la Unión Europea y lo segundo es el nivel de integración de esos países dentro del programa internacional.

Con objeto de rellenar esa matriz, se podría llevar a cabo el siguiente proceso. Los citados países podrían dividirse en, por lo menos, siete clases de bien diferentes enfoques de seguridad y defensa de la Unión Europea por ejemplo:

- OTAN pero no Unión Europea.
- Toman parte en el Diálogo de la OTAN.
- En la lista de admisión de la Unión Europea.
- Participantes en alguna de las operaciones de la Asociación para la Paz (PfP).
- Sólo parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU).
- Toman parte en el Proceso de Barcelona.
- Tomán parte en la OSCE.

En el anexo III, p. 35, hay una lista preliminar de estos países.

A esto, la Unión Europea haría a continuación un análisis estratégico de cualquier país importante, caso por caso. Este análisis vendría definido por cada país:

- Estrategia de la Unión Europea hacia ellos.
- Objetivos y finalidades.
- Nivel de cooperación y criterios empleados para discriminar a los países en los distintos niveles de cooperación.
- Plan de cooperación y calendario.

El resultado podría ser la ya mencionada matriz (véase anexo III, p. 35, como ejemplo) que debería ser rellenada de acuerdo con las líneas de acción acordadas en los niveles políticos más altos.

Cada decisión debería ser detenidamente examinada para evitar discriminaciones y verificar la aceptabilidad por parte de otros países de la Unión Europea, y ofrecerla posteriormente al país de que se trate.

Otro aspecto importante, relacionado estrechamente con el mencionado antes, es definir la mejor forma de incrementar la confianza de los países involucrados relativos a la participación del programa mostrado antes.

A tal fin, parece posible y eficaz ofrecer un nivel de cooperación importante distinto para cada país al máximo nivel de representación que se considere necesario.

Otras organizaciones internacionales podrían emplear el mismo enfoque: OSCE, etc.

Síntesis y conclusiones

Las líneas de acción más eficaces para esquivar, o al menos refrenar, la instintiva percepción negativa de los países no pertenecientes a la Unión Europea respecto a los asuntos de defensa y la ESDI son las siguientes:

Marco global

Persuadir a nuestros socios mediterráneos de que las iniciativas de seguridad están en línea con los sistemas de cooperación global existentes, capaces de establecer unas relaciones positivas entre las partes concernientes en todos los campos (político, diplomático, económico, financiero, cultural, ayuda... y seguridad).

Esta cooperación global debería ser un «camino de doble sentido»: un diálogo colectivo más un diálogo individual sobre unas relaciones complementarias.

El Proceso de Barcelona representa un marco apropiado que podría perseguirse, incluyendo a la vez un foro relativo a la seguridad. La transparencia del diálogo es una medida de confianza.

Conociendo la actitud individual de cada país del sur del Mediterráneo y sus relaciones específicas con otros países del Sur, la Unión Europea ofrecerá una solución personalizada y el camino a seguir para cada país correspondiente.

Esta acción global será más eficaz para los intereses de cada uno si se establece una coordinación real entre las organizaciones de seguridad europeas.

Marco de seguridad

Fomentar la cooperación en materia de seguridad con los países del Mediterráneo incluyendo actividades militares comunes. Si el pragmatismo debiera progresar de forma significativa, habrá que conseguir una profunda cooperación militar sobre las bases del caso por caso, teniendo en cuenta las características de cada socio del Sur.

Cada caso se puede explorar de forma exhaustiva de acuerdo con los intereses de cada socio del sur del Mediterráneo.

Anexo I

Hitos de la defensa de la Unión Europea

Principales reuniones:

1. Declaración de Petersberg (Bonn, 19 de junio de 1992).
2. Cumbre de la OTAN (Washington, 23-25 de abril de 1999).
3. Consejo de Colonia (3-4 de junio de 1999).
4. Consejo Europeo de Helsinki (10-11 de diciembre de 1999).
5. Consejo Europeo de FERIA (19-20 de junio de 2000).
6. Consejo Europeo de Niza (8-9 de diciembre de 2000).

Las misiones Petersberg son:

1. Misiones humanitarias y de rescate.
2. Misiones de mantenimiento de la paz.
3. Misiones de fuerzas de combate en gestión de crisis, incluyendo imposición de la paz.

En la Cumbre de la OTAN (Washington, 23-25 de abril de 1999) se ha llegado a acuerdos en relación con cuestiones importantes relativas a la gestión de crisis: en especial la necesidad de consulta mutua entre países de la OTAN y de la Unión Europea y acceso de la Unión Europea a medios y capacidades de planeamiento de operaciones de la OTAN, en las que la Alianza no se encuentre comprometida como un todo.

Los medios predesignados por la OTAN y las capacidades disponibles para su empleo en operaciones lideradas por la Unión Europea podrían ser también otros puntos interesantes para el Grupo de Trabajo C-4.

Tras la reunión de Colonia (3-4 de junio del 1999) se han hecho notar algunas afirmaciones específicas ya acordadas y, por nuestra parte, podrían resumirse como sigue:

1. La OTAN sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros.
2. Los esfuerzos de la Unión Europea deberían tender a asegurar que la Unión tiene a su disposición las capacidades necesarias (incluyendo capacidades militares) y las estructuras adecuadas para una toma de decisiones eficaz en la gestión de crisis dentro del ámbito de las *misiones Petersberg*.

El Consejo Europeo de Helsinki (10-11 de diciembre del 1999) declaraba sus bien conocidos objetivos:

1. Capacidad autónoma para adoptar decisiones (gestión de crisis).
2. Ejecutar y dirigir operaciones militares, cuando la OTAN no se encuentre comprometida como un todo, en respuesta de crisis internacionales.
3. Desarrollo de capacidades militares más efectivas.
4. Establecimiento de nuevas estructuras militares y políticas para estas misiones.

El asunto más importante decidido dentro del último Consejo Europeo de Niza (8-9 de diciembre de 1999) desde el punto de vista C-4, pudiera ser el establecimiento de las estructuras políticas y militares permanentes acordadas. Estas son:

1. El Comité Político y de Seguridad (PSC).
2. El Comité Militar de la Unión Europea (EUMC).
3. El Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS).

Principales misiones del EUMC:

1. Órgano militar de la Unión Europea más alto.
2. Facilitar el máximo de consultas y cooperación entre los miembros de la Unión Europea.

3. Prestar asesoramiento militar y hace recomendaciones a los principales órganos de la Unión Europea.
4. Proporcionar dirección militar al EUMS.

El EUMS se caracteriza por tres funciones operacionales principales:

1. Alerta avanzada.
2. Evaluación de la situación.
3. Planeamiento estratégico para las *misiones Petersberg*.

Sus principales objetivos son:

1. Apoyo al EUMC.
2. Prestar sus conocimientos militares a la Unión Europea.
3. Servir de interface entre los recursos militares de la Unión Europea.

El EUMS tiene cinco funciones principales:

1. Control de la situación.
2. Valoración de inteligencia.
3. Planeamiento estratégico.
4. Alistamiento de la fuerza.
5. Administración.

Principal finalidad para el año 2003:

1. Nivel cuerpo de ejército (hasta 15 brigadas o 50.000-60.000 hombres) con los correspondientes medios aéreos y navales.
2. Despliegue rápido dentro de los primeros 60 días incluyendo un elemento de respuesta rápida menor a un altísimo nivel de alistamiento.
3. Autosostenimiento militar, con el apoyo C3I, logístico y de combate necesario.
4. Despliegue por un plazo mínimo de un año.

Finalidad en tiempo:

1. Escenarios: separación de partes por la fuerza, mantenimiento de la paz y ayuda a civiles (humanitaria- evacuación).
2. Catálogo de Helsinki: fuerzas necesarias para el apoyo a los escenarios.
3. Catálogo de fuerzas de Helsinki: fuerzas ofrecidas por los Estados miembro.

Operaciones de apoyo a la paz de la Unión Europea final del año 2001:

1. Implantación de estructuras permanentes PSC-EUMC-EUMS.
2. Instalación en el edificio Cortenbergh.
3. Seguridad.

4. Acuerdos/arreglos OTAN-Unión Europea.
5. Procedimientos de gestión de crisis.
6. Ejercicios.

Anexo II

El escenario del Mediterráneo Sur

El fin de la guerra fría ha brindado la oportunidad de una mayor estabilidad en la región mediterránea y una potenciación de la cooperación económica y social entre los países de la Unión Europea y los países de la ribera sur del mar Mediterráneo. Los países C-4 han sido los primeros en identificar la conexión entre estas nuevas oportunidades y la mirada de retos a los que se encuentran enfrentados los países mediterráneos y Europa como un todo. Por lo tanto, si la estabilidad, seguridad y prosperidad del Mediterráneo continúan siendo objetivos principales de la política exterior de la Unión Europea, es más y más importante asegurar las fuentes de energía y consolidar nuestra presencia económica en la ribera sur.

La cuestión mediterránea es un importante examen de la capacidad de Europa de actuar e influenciar en acontecimientos más allá de sus estrechos límites geográficos. Los países mediterráneos de la Unión Europea y los C-4 tienen el compromiso de apoyar el nuevo modelo de relaciones entre los países de ambas riberas, representadas por la Asociación Euromediterránea fundada en Barcelona en el año 1995, en la que participan los quince miembros de la Unión Europea y los otros doce países de la región:

Los socios comparten dos objetivos estratégicos en el Mediterráneo: la creación, antes del año 2010, de una zona regional de libre mercado; y su transformación en una zona de paz y prosperidad compartida. Con la Declaración de Barcelona, Europa ha manifestado por primera vez su clara ambición de elevar su perfil político en la zona, lanzar una estrategia coherente e integrada para el Mediterráneo e iniciar una nueva fase de las relaciones entre la Unión y los países de la ribera sur, en la que pretende ser actor principal.

Desde un punto de vista político, uno de los planes más ambiciosos en los que está trabajando la Unión Europea es la firma formal de un documento fomentando la paz y estabilidad en el Mediterráneo. Tras aprobar

el concepto de «seguridad global» en la reunión de Palermo de 1998, los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea acordaron la Conferencia de Stuttgart (1999) sobre las directrices de edición del documento, desde una Unión Europea ministerial completamente mediterránea para la próxima reunión, que tuvo lugar –durante la Presidencia francesa– en el segundo semestre del año 2000.

El Magreb

El Magreb está atravesando una fase trascendental, teniendo lugar importantes elementos de cambio en cada uno de los países de la región: progreso hacia una completa reintegración de Libia dentro de la comunidad internacional; el inicio del retorno de Argelia a la normalidad; continuación de las reformas en Túnez; y la promesa de nuevas oportunidades provocadas por el advenimiento de un nuevo soberano en Marruecos. El amplio papel de los países mediterráneos de la Unión Europea en el Magreb implica también mayor responsabilidad en la estabilidad regional. En vista de ello, los países mediterráneos de la Unión Europea deberían continuar desarrollando acciones específicas en el foro de Programas MEDA y adelantar el diálogo «5+5» involucrando a los países de ambas riberas del Mediterráneo Occidental, a pesar de las tensiones en el Magreb. Los mecanismos de cooperación multilateral deberían funcionar de hecho a pesar de la presencia de fricción o tensiones entre los participantes, y constituyen un importante factor de creación de confianza entre las partes. Los países mediterráneos de la Unión Europea entienden la necesidad de favorecer acuerdos entre las autoridades militares de la zona en cuestiones de búsqueda y salvamento y en patrullas conjuntas para combatir la polución, el crimen organizado y la inmigración clandestina, con el objetivo de crear un modelo de seguridad cooperativa para incluirlo en el Documento de Paz y Estabilidad, y proporcionar un ejemplo concreto de los posibles empleos de la Euromarfor en las medidas de creación de confianza.

Las relaciones bilaterales individuales entre países del Magreb y países de la Unión Europea son de resaltar política y económicamente.

La elección del presidente Buteflika como líder en Argelia abrió nuevas oportunidades de reconciliación, que permiten un incremento de la confianza y mayores expectativas en el exterior. En el pasado, los países mediterráneos de la Unión Europea han favorecido un limitado intercam-

bio entre sus operadores económicos y la economía Argelina, y deberían continuar haciéndolo así.

El Macrek

Los países mediterráneos de la Unión Europea –persuadidos de que tanto los árabes como los israelíes agradecen un enfoque equilibrado en Oriente Medio– han desarrollado una política consistente que continúa contribuyendo al sostenimiento del difícil proceso de paz comenzado en octubre de 1991.

Uno de los nudos principales del proceso de paz árabe-israelí ha sido la cuestión palestina. Desde el año 1993 –cuando se firmaron los Acuerdos de Oslo– se ha progresado mucho, pero, al mismo tiempo, se han encontrado muchos obstáculos. La Unión Europea sigue de cerca esta evolución, como indican los documentos de los que la Unión Europea es signataria y ha hecho muchas contribuciones. La última es la Declaración del Consejo Europeo de Berlín, marzo de 1999, que reconoce el derecho palestino a proclamar un Estado soberano sobre la base de los acuerdos existentes y mediante la negociación con la parte israelí.

La reciente elección de Ariel Sharon como primer ministro israelí anunciaba progresos concretos y decisivos en la relajación de las tensiones entre Israel y sus vecinos árabes. Pero los obstáculos para una paz duradera con los palestinos continúan existiendo –a pesar de el Memorándum de Entendimiento de Sharm (el-Sheik), firmado por Barak y Arafat el 5 de septiembre de 1999– mientras que la normalización de relaciones con Siria y Líbano están todavía muy lejanas.

En este ambiente tan complejo, la Unión Europea persigue conseguir una agenda integrada para la paz, sin favorecer ninguno de los tres procesos por encima de los demás.

Para preservar la seguridad y estabilidad de las zonas «más calientes» de Oriente Medio, la Unión Europea contribuye también con contingentes militares a las operaciones multinacionales actualmente en desarrollo, Fuerza Interina de Naciones Unidas en Líbano-Sur del Líbano (UNIFIL), Fuerza Multilateral de Observadores-Sinaí (MFO) y Presencia Internacional Temporal en Hebrón-Jordania (TIPH).

La contribución de la Unión Europea a la resolución del proceso de paz no es sólo de naturaleza política. La participación de la Unión Europea en los problemas de Oriente Medio incluye también el apoyo económico

para el desarrollo de la economía palestina —en términos de producción e infraestructura (industrias, carreteras, agua, etc.)— y apoyo a los servicios sociales (salud). La Unión Europea está, de hecho, firmemente convencida de que —una vez que concluyan las negociaciones de paz— una estabilidad duradera en Oriente Medio sólo se conseguirá a través de un desarrollo equilibrado e integrado económicamente.

En resumen, en el Macrek la Unión Europea está sopesando cada acción de forma cuidadosa, prestando especial atención a los acontecimientos y facilitando un futuro proceso de paz más dinámico.

Egipto es prioritario para la política europea en Oriente Medio. Las relaciones políticas bilaterales son actualmente muy intensas, en parte debido al ímpetu que se ha conferido al Acuerdo de Refuerzo de Consultas Políticas. Las relaciones económico-comerciales parece que se están ampliando, principalmente en empresas de pequeño y mediano tamaño y el sector de compañías mixtas.

Con Libia y Siria —países cuyos destinos están íntimamente ligados— la Unión Europea mantiene relaciones importantes, incluso aunque la ausencia de un acuerdo de paz con Israel sea un factor de complicación principal, en particular en el nivel económico-comercial. La consecución de tal acuerdo permitirá a nuestros países desarrollar un papel de liderazgo, contribuyendo a la reconstrucción y crecimiento económico del Líbano (que todavía muestra signos de la guerra civil de 1975-1989) y hacia la modernización de su economía.

En Líbano, mientras tanto, la Unión Europea ha fomentado una serie de acciones integradas encaminadas a establecer las bases de un futuro próspero y pacífico en aquella región.

Las excelentes relaciones de la Unión Europea con Jordania siguen inalterables desde la muerte del rey Husein y el posterior ascenso al trono de su hijo, el joven Abdallah II. Educado en Occidente, éste ha mostrado una considerable capacidad política y ha declarado su intención de implantar un plan general de modernización. La Unión Europea contribuirá de forma significativa, en especial apoyando el programa para la creación de una red de pequeñas y medianas empresas en el país. Por su parte, la Autoridad Nacional Palestina exigirá garantías de apoyo continuado de la Unión Europea, en particular durante los periodos críticos como el actual, en el que el nacimiento del Estado palestino podría ser el resultado de unas negociaciones de paz fructíferas con Israel.

La zona del golfo Pérsico

El Golfo ha registrado últimamente diversos acontecimientos positivos: un incremento de la estabilidad en la región; la evolución de políticas internas y del papel internacional de Irán; la promesa de una menor confusión en las relaciones entre Irak y la comunidad internacional, tras la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU (UNSCR) 1284; la relajación de tensiones dentro del Consejo de Cooperación del Golfo (GCC); y el expreso deseo de unas relaciones más dinámicas entre el GCC y la Unión Europea. El aumento de los precios del petróleo ha creado un nuevo espacio para las iniciativas económicas, así como un más amplio espacio de respiro en la península Arábiga.

La mejora del contexto regional ha alentado a la Unión Europea a desarrollar un papel más amplio, manifestado por una intensificación del diálogo de cooperación, en particular con países muy interesados en nuestros esfuerzos por promover la estabilidad regional tales como Irán y Arabia Saudí. En el futuro, podrían registrarse acontecimientos análogos con Irak, si el cumplimiento de las obligaciones de Bagdad derivadas de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU permiten la revocación de las sanciones actuales.

La Unión Europea continúa con su política de favorecimiento de la colaboración regional, mediando entre los países árabes del Golfo e Irán para establecer las reglas marco para el compromiso constructivo de Irán y su completa reinserción en la comunidad internacional.

La Unión Europea debería liderar la apertura del camino de normalización de relaciones con Irán apoyando al moderado presidente Jatamí y alentando el liderazgo de Teherán de abogar por el proceso democrático y el imperio de la ley a través de un intenso programa de visitas oficiales y colaboración económica. El positivo resultado de las elecciones legislativas de febrero del año 2000 ha confirmado la eficacia de esta política a largo plazo, evidenciada también por los contactos frecuentes a nivel político y parlamentario.

La Unión Europea ha estado siguiendo de cerca la evolución de los acontecimientos en Irak, en parte para determinar las consecuencias humanitarias del régimen prolongado de sanciones, recordando a Bagdad sus obligaciones bajo las resoluciones pertinentes de la ONU y expresando su propio escepticismo sobre la eficacia de la herramienta militar para resolver el problema y apoyando la consecución de una solución alternativa por parte de la ONU. La posibilidad de suspender las sanciones debería abrir nuevas y prometedoras posibilidades de penetración económica.

Anexo III

— Lista preliminar de naciones de Oeste a Este.

Organizaciones	Países	PSC			EUMC			EUMS			Ejercicio	
		Con-sulta	Obser-vador	Con-sulta	Obser-vador	Con-sulta	Obser-vador	Con-sulta	Obser-vador	Con-sulta	Obser-vador	
OTAN pero no Unión Europea	Mauritania.											
Tomando parte en el Diálogo de la OTAN	Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel y Jordania.											
En la lista de admitidos de la Unión Europea	Malta, Chipre y Turquía.											
Participando en algunas operaciones PFP	Egipto y Turquía.											
Sólo parte de ONU	Libia, Arabia Saudí, Emiratos, Mauritania, Túnez, Irán y Líbano.											
Formando parte del Proceso de Barcelona	Mauritania, Marruecos, Malta, Túnez, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Siria y Palestina.											

Países	Proceso de Barcelona	Diálogo de la OTAN	OTAN PIP	Lista Unión Europea	OTAN pero no Unión Europea	Observaciones
Argelia						
Chipre						
Egipto						
Emiratos						
Jordania						
Irán						
Irak						
Israel						
Libano						
Libia						
Malta						
Mauritania						
Marruecos						
Palestina						
Arabia Saudí						
Siria						
Túnez						
Turquía						

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidido por el CASD

Delegación italiana

Presidente: CA. Andrea Toscano

Col. Ing. Carlo Colella

Col. Aarn. Luca Valeriani

Delegación española

Vicepresidente: Diputado Manuel Atencia

GB. GC. Francisco Rodríguez

CA. Simeòn Cantò

Delegación francesa

Vicepresidente: Col. Nicolas de Lardemelle

Col. Peter Gerhard

Col. Patrick Guennec

Delegación portuguesa

Vicepresidente: Sr. Dr. Rui Miguel Ribeiro

Col. ET. Anibal Ferreira da Silva

Sr. Dr. Manuela Sà Carneiro Travessa

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

SEGUNDO TEMA

FUERZAS ARMADAS, INMIGRACIÓN ILEGAL Y NARCOTRÁFICO

FUERZAS ARMADAS, INMIGRACIÓN ILEGAL Y NARCOTRÁFICO

Objeto

Determinar aquellas medidas de carácter operativo que deban establecerse entre las Fuerzas Armadas de los países C-4 (España, Francia, Italia y Portugal) y los demás países del área mediterránea para reducir de forma efectiva la inmigración clandestina y las actividades de narcotráfico llevadas a cabo por organizaciones criminales internacionales, sin interferir en las responsabilidades de las Fuerzas de Seguridad y Policía.

El problema

La inmigración ilegal, también denominada «irregular», y el narcotráfico, junto al terrorismo internacional y el crimen organizado constituyen, hoy día, los principales riesgos emergentes, auténticas vulnerabilidades de los Estados y amenazas a la seguridad interna e internacional.

Estos riesgos, no necesariamente nuevos, afectan a la vida e integración de la población, a los intereses ya sean nacionales o compartidos y al cumplimiento de los compromisos internacionales.

La inmigración ilegal

La inmigración en sí no es conflicto, ni problema, ni amenaza (4). Se convierte en riesgo cuando es irregular y masiva, debida a las desigualdades

(4) El principio de «libertad de circulación» está recogida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

de las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales entre diversos países (5). Tiene por objeto la mejora de las condiciones de vida.

Los aspectos negativos del fenómeno migratorio son:

- El impacto económico y social.
- Exacerbación y del racismo y xenofobia.
- El problema criminal ligado a las «bolsas» de marginación y a las redes organizadas explotadoras.

Toda Europa es foco de atracción para el fenómeno de la inmigración ilegal. Las organizaciones dedicadas a este tráfico de seres humanos emplean muy diversas formas de actuación para tratar de burlar a los servicios aduaneros, desde visados turísticos hasta embarcaciones o incluso aeronaves. El problema afecta de manera especial a las naciones mediterráneas, como es el caso de España (6) con el estrecho de Gibraltar e Italia con los de Sicilia y Otranto.

Este fenómeno, que está lejos de ser homogéneo debido a las presiones migratorias y a las crecientes restricciones impuestas por muchos países (en particular los países C-4) sobre la inmigración legal, se ha llegado a ser, en los últimos años, tan grave y significativo que las autoridades responsables se han visto obligadas a buscar formas de cooperación y a adoptar estrategias comunes encaminadas a evitar y contrarrestar las corrientes de inmigración contando también con la cooperación de los países de origen.

Veamos algunos datos cuantitativos:

- España, Italia, Francia y Portugal, tras la adhesión a la Unión Europea y la asunción de compromisos derivados del convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen (de 14 de junio de 1985, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990), han de asumir su papel de control de los flujos migratorios no sólo hacia sus respectivos países sino hacia cualquiera de los que componen la misma (7).

(5) El ejercicio de este derecho «absoluto» a la «libertad de circulación» queda restringido por los denominados «derechos instrumentales», que para salvaguarda del orden público, seguridad pública y salud pública, se establece en todos los países, a base de normas administrativas (García de Entema las denomina «sanciones administrativas de protección del orden general»).

(6) Véase anexo I, p. 62, para conocer algunas características de la inmigración ilegal en España.

(7) La estadística de inmigración ilegal en España en el año 2000, sin haber contabilizado los datos del mes de diciembre, fue la siguiente: inmigrantes interceptados: 18.821, embarcaciones intervenidas: 551 y ahogados: 69.

Cuadro 1. Crecimiento de la población en África en comparación con el Mundo y Europa, en millones.

Áreas	Años		
	1970	1998	2025
Mundo	3.702	5.930	8.039
África	362,7	776,8	1.455,05
Europa	655,2	729,3	699,3

- Al otro lado del Mediterráneo se encuentra África que, según datos de la Oficina Internacional del Trabajo, tendrá una población activa de 649.645.000 personas en el año 2025, lo que supone que el 17,80% de la población mundial activa se distribuirá en África (en Europa el 6,29).
- Las previsiones de crecimiento de la población en África entre los años 2005 y 2025 será la más alta del mundo con un 2,45% (en Europa será del 0,12%), cuadro 1.

El tráfico internacional de drogas

Por una serie de circunstancias muy complejas, entre las que podríamos destacar la pérdida de los valores tradicionales, las modas, las libertades actuales, el desarrollo de unos hábitos y las facilidades que proporciona un comercio internacional, cada vez más liberalizado, una parte de la población consume unos productos que provocan trastornos en la personalidad y crean adicción, y son causa de problemas sanitarios, económicos, sociales y, en gran medida, de seguridad, pues el tráfico y consumo de drogas se refleja en la mayor parte de las actividades delictivas.

Por otra parte, las ingentes ganancias que esta ilícita actividad genera influyen en la economía mundial, causando asimismo desestabilización en algunos países, corrupción en otros muchos, aumento del poder e influencia de organizaciones de narcotraficantes, e incremento del crimen organizado.

El mar Mediterráneo, a efectos de esta materia, conforma una franja geográfica que es a la vez frontera y nexo de conexión entre dos zonas claramente diferenciadas, los países del Norte y los del Sur.

Las diferencias de cultura y el nivel de vida entre la ribera norte y la sur nos indican una clara división:

- El Norte es consumidor.
- El Sur es productor, con el añadido de una cierta costumbre del consumo del hachís (quif, grifa o marihuana).

Se debe apreciar también que los diversos tipos de drogas tienen distinta repercusión en esta área geográfica, debiendo distinguirse fundamentalmente cuatro grandes grupos: *cannabis* y sus derivados, cocaína, heroína y psicotrópicos (8).

La globalización y la poderosa delincuencia que opera (en continua reconversión) el narcotráfico, hacen que este riesgo sólo pueda ser combatido eficazmente desde una cooperación internacional.

Consecuencias operativas

El narcotráfico y la inmigración ilegal, entendidos ambos como fruto de la actuación de crimen organizado transnacional, constituyen un riesgo para la seguridad de los Estados. El ingenio y la variedad de medios empleados por los delincuentes para llevar a cabo sus acciones obliga a asegurar una corriente fluida de información entre todas las naciones que comparten estos riesgos y entre todas las instituciones responsables, de una forma o de otra, de la seguridad de los Estados.

Por ello, la cooperación resulta clave a la hora de combatir el narcotráfico y la inmigración ilegal:

- Cooperación entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Fuerzas Armadas evitando interferencias mutuas.
- Cooperación internacional entre Estados que comparten riesgos comunes.

El problema para algunos países radica en que la competencia para actuar ante determinados supuestos delictivos en el territorio nacional (espacio terrestre, espacios marítimos y espacio aéreo) está compartida por diversos organismos e instituciones (9).

(8) En el anexo II, p. 63, se recogen datos sobre las aprehensiones llevadas a cabo en España durante el año 2000.

(9) Véase anexos III y IV, pp. 63-65, para el caso español de actuación en tierra y en la mar.

Conceptos y definiciones

Espacios marítimos

La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (firmada en Montego Bay, Jamaica, el día 10 de diciembre de 1982) establece la división del ámbito marítimo en una serie de espacios, en los que las competencias de los Estados ribereños abarcan desde la soberanía hasta la jurisdicción en distintas materias y a diferentes niveles. Esta Convención obliga por igual a todos los Estados que la han ratificado, entre ellos las naciones C-4. En particular, en el documento se describen las peculiaridades del buque de guerra y de la aeronave militar ante el Derecho Internacional Público, y se determinan sus potestades de actuación de los Estados ante determinados supuestos delictivos, fundamentalmente la piratería y la trata de esclavos en la alta mar. En el anexo V, p. 67, se resume la división y definición de los espacios marítimos establecida en la Convención.

Espacios aéreos

La Convención de Aviación Civil Internacional (firmada en Chicago, el día 7 de diciembre de 1944) reconoce que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio y su mar territorial. Las naciones tienen potestad para fijar las zonas en las que se prohíba o restrinja el tránsito de aeronaves, los canales de entrada y salida en el mismo y los aeropuertos aduaneros. También pueden suspender total o parcialmente las actividades aéreas en su territorio por causas graves.

Espacios terrestres

El control de las fronteras terrestres en tiempo de paz corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en particular a la Guardia Civil. Este Instituto Armado es responsable, por tanto, de la vigilancia y protección de las fronteras y, como consecuencia de ello, de la prevención y persecución del narcotráfico e inmigración ilegal a través de las fronteras terrestres españolas.

Plataformas

Buque de Estado. Es aquel que pertenece a un Estado determinado y es explotado por él, siendo su característica esencial estar destinado a prestar un servicio oficial de carácter público. Estos buques cuentan con un

carácter jurídico especial, deferente del que se aplica a los buques mercantes. Pueden dividirse en dos grandes categorías:

- Buques destinados a fines específicamente estatales o públicos (de guerra, policía marítima, investigación científica, etc.).
- Buques destinados a una actividad comercial o de tráfico marítimo al servicio del Estado.

Buque de guerra. Todo buque perteneciente a las Fuerzas Armadas de un Estado que lleve signos exteriores distintivos de los buques de guerra de su nacionalidad, que se encuentre bajo el mando de un oficial debidamente designado por el gobierno de ese Estado cuyo nombre aparezca en el correspondiente escalafón de oficiales o su equivalente, y cuya dotación esté sometida a la disciplina de las Fuerzas Armadas.

Buque auxiliar. Son buques que forman parte de la flota militar, que son normalmente utilizados para el servicio de la flota, o como transporte, o para un empleo distinto al de buques combatientes. No son construidos específicamente para el combate, aunque pueden poseer armamento para su defensa (10).

Aeronaves. La Convención de Aviación Civil Internacional distingue entre aeronaves civiles y de Estado; definiendo éstas últimas como las empleadas en servicios militares, de aduanas o de policía. En la legislación española dimanante de la Convención, se distingue entre aeronaves de Estado y privadas. Se consideran aeronaves de Estado las siguientes:

- Las aeronaves militares, entendiéndose como tales las que tengan como misión la Defensa Nacional o estén mandadas por un militar comisionado al efecto.
- Las aeronaves no militares destinadas exclusivamente a servicios estatales no comerciales.

(10) En España, los buques de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (DAVA) y del Ejército de Tierra están incluidos en la lista de buques auxiliares de la Armada. Pueden definirse como buques de Estado cuya patente la expide la Armada y en la cual figura el cometido al que está destinado, la dotación y el armamento fijo y portátil. Estos buques arbolarán bandera y llevarán símbolos de costado pertenecientes al Servicio del cual dependan, o la numeral que la Armada le asigne; darán cuenta de sus movimientos en cualquier caso a las autoridades de la Armada, y podrán pasar a depender del Estado Mayor de la Armada en caso de guerra. En la actualidad se encuentra en estudio la adscripción como buques auxiliares de la Armada de las embarcaciones del Servicio Marítimo de la Guardia Civil (SMGC).

A las aeronaves de Estado y militares les son de aplicación los principios generales reconocidos para los buques de Estado y buques de guerra, tales como la extraterritorialidad y la capacidad para actuar en la persecución de delitos como la piratería y el tráfico de esclavos más allá del espacio aéreo de soberanía. No obstante, la tendencia actual del Derecho Internacional es la de reconocer el principio de universalidad a la hora de combatir determinados delitos, como los crímenes de guerra y las violaciones de los derechos humanos. Este principio está siendo aplicado por algunas naciones, como Estados Unidos en el Caribe, a otros delitos como el narcotráfico.

Órganos que ejercen la competencia en el ámbito marítimo y terrestre

La lucha del Estado contra determinados delitos en cuya comisión se emplean procedimientos muy diversos, está afectada significativamente por el medio físico en el que se producen. Esta complejidad viene producida, especialmente, por la dispersión de competencias que afecta a la jurisdicción estatal en los medios marítimo y aéreo. Cada nación ha establecido los marcos legales, organizativos y de relación entre autoridades que ha considerado más oportunos teniendo en cuenta sus peculiaridades políticas y geográficas. Ello ha dado lugar a estructuras nacionales muy diferentes y, por tanto, complicadas de coordinar. Como anexo VII, p. 70, se incluye un análisis de la división de competencias en España. En Portugal, Francia e Italia se dan unas circunstancias parecidas, como puede deducirse del resumen que se incluye como anexo VIII, p. 73.

Coordinación entre órganos de la Administración

La lucha eficaz contra el narcotráfico y la inmigración ilegal, entendidos como riesgos para la seguridad individual de los Estados y como riesgos comunes dentro del ámbito de la seguridad compartida, requiere la acción conjunta de todos los medios disponibles. Ello exige la consecución de una coordinación eficaz a dos niveles generales diferentes:

- Coordinación a nivel nacional, estableciendo los procedimientos adecuados para coordinar los esfuerzos de las instituciones judiciales, medios policiales y fuerzas militares. Este nivel de coordinación nece-

sita de la existencia de un soporte legal adecuado que evite interferencias entre servicios y conflictos de competencia (11).

- Cooperación a nivel internacional, mediante tratados que establezcan marcos generales de colaboración entre las naciones; posteriormente serían desarrollados mediante acuerdos particulares para cada área de cooperación (y de éstos a su vez podrían emanar otros procedimientos específicos de coordinación para cada ámbito que se considerase: judicial, policial, etc.).

Acuerdos y convenios internacionales

Acuerdos de carácter policial

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado forman parte de Europol e Interpol.

Europol. El objetivo de Europol consiste en mejorar, en el marco de la cooperación entre los Estados miembros de conformidad con el punto nueve del artículo K.1 del Tratado de la Unión Europea, por medio de las actividades que se enumeran en el Convenio, la eficacia de los servicios competentes de los Estados miembros y la cooperación entre los mismos con vistas a la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes y otras formas graves de delincuencia internacional (12) en la medida en que existan indicios concretos de una estructura delictiva organizada y que dos o más Estados miembros se vean afectados por la formas de delincuencia antes mencionadas, de tal modo que, debido al alcance, gravedad y consecuencias de los actos delictivos, se requiera una actuación común de los Estados miembros.

Para alcanzar progresivamente los objetivos mencionados en el apartado anterior, Europol actuará en primer lugar en materia de prevención y lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, de material nuclear y radiactivo, las redes de inmigración clandestina, la trata de seres humanos y el tráfico de vehículos robados.

(11) Véase anexo VIII, p. 73, para conocer los procedimientos de coordinación establecidos actualmente en España.

(12) En España, el Parlamento aprobó la Ley Orgánica 5/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de perfeccionamiento de la acción investigadora relacionada con el tráfico ilegal de drogas y otras actividades ilícitas graves.

Como se mencionaba en el primer párrafo, Europol se ocupa de los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de actividades de terrorismo que atenten contra la vida, la integridad física y la libertad de las personas, así como contra sus bienes. El Consejo podrá decidir por unanimidad, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Título VI del Tratado de la Unión Europea, encargar a Europol en términos presupuestarios y de personal.

La competencia de Europol sobre una forma de delincuencia o sobre aspectos específicos de la misma abarcará igualmente:

- El blanqueo de dinero ligado a esas formas de delincuencia o a sus aspectos específicos (13).
- Los delitos conexos.

Interpol. Sus fines son:

- Conseguir y desarrollar, dentro del marco de las leyes de los diferentes países y del respeto a la Declaración de Derechos Humanos, la más amplia asistencia recíproca de las autoridades de policía criminal.
- Establecer y desarrollar todas las instituciones que puedan contribuir a la prevención y a la represión de las infracciones de Derecho común.

Asociación FIEP. La Guardia Civil española desde el año 1994 forma parte de una organización denominada FIEP junto a Carabinieri italianos, Gendarmería Nacional francesa y Guardia Nacional Republicana portuguesa, a la que se han adherido la Real Gendarmería marroquí, la Jandarma turca y la Marechaussée holandesa. Es una asociación que fomenta la colaboración (no operativa) entre Cuerpos policiales de estatuto militar. Asimismo, la Guardia Civil española mantiene una estrecha relación con la Guardia de Finanza italiana y con Douanes francesa. Es decir, que la Guardia Civil posee capacidad para relacionarse con los cuerpos policiales homónimos de Italia, Francia y Portugal, tanto de carácter de Fuerza de Seguridad (Carabinieri, Gendarmería Nacional y Guardia Nacional Republicana) como de Policía Fiscal (Guardia de Finanza, Douanes y Guardia Nacional Republicana), todos ellos dotados de medios terrestres, aéreos y navales, aptos para operar en las costas y espacios marítimos limítrofes.

(13) En España, el Parlamento aprobó la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales.

Acuerdos de carácter militar

Acuerdo técnico entre los jefes de Estado Mayor de la Defensa de España y Francia sobre cooperación aeromarítima en el Mediterráneo (París, 20 de junio de 1988).

Se trata de un acuerdo de carácter militar en el que se establecen diversos niveles de colaboración, desde el intercambio de información de interés y la vigilancia aérea y marítima, hasta la realización de operaciones coordinadas y combinadas. Aunque es un documento orientado a la realización de operaciones militares clásicas, sería factible su empleo (y el de las directivas nacionales que lo desarrollan) como marco general de colaboración contra riesgos comunes no convencionales.

Acuerdo técnico entre los jefes de Estado Mayor de la Defensa de España e Italia sobre cooperación aeromarítima en el Mediterráneo (Roma, 19 de mayo de 1989).

Está redactado en los mismos términos que el acuerdo hispano-francés, siendo de aplicación las consideraciones efectuadas sobre aquél en el punto anterior.

SCC (*Surveillance Coordination Centres*). Se trata de una organización de centros de vigilancia marítima en el ámbito de la OTAN (14) que recibe información de interés de las naciones miembros, evalúa y disemina los informes recibidos, y coordina operaciones de vigilancia específicas sobre contactos o áreas de interés. El documento que establece el marco general de actuación de los SCC es el MC-367, que actualmente se encuentra en revisión para adaptarlo al nuevo Concepto Estratégico de la Alianza. En este sentido, es probable que refleje la preocupación de la OTAN por los riesgos emergentes y la posibilidad de poner su estructura de vigilancia al servicio de la lucha de las naciones contra aquéllos.

Fuerza Marítima Europea (Euromarfor). Esta fuerza tiene su origen en el Consejo Ministerial de Petersberg de junio de 1992, en el que las naciones miembros de la Unión Europea Occidental (UEO) acordaron la necesidad de identificar fuerzas a disposición de esta organización para contribuir al desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa. Posteriormente, en el Consejo de Ministros el 15 de mayo de 1995 en Lisboa, donde Francia, Italia y España firmaron la Declaración

(14) Francia participa en esta estructura mediante una serie de acuerdos con la Alianza Atlántica.

Constitutiva de la Euromarfor; Portugal se incorporaría en mayo de 1996 en el Consejo de Ministros celebrado en Birmingham.

Aunque el marco de actuación de esta fuerza es el de las llamadas *misiones Petersberg*, no cabe duda de que el común acuerdo de las cuatro naciones podría permitir su empleo puntual en apoyo de operaciones de apoyo a lucha común contra los nuevos riesgos a los que nos hemos ido refiriendo a lo largo de este trabajo.

Eurolongterm (MMLE) Multinational Maritime Law Enforcement. Se trata de una iniciativa en el ámbito de las Marinas de Guerra europeas que pretende estudiar las posibilidades de colaboración multinacional en la lucha contra los riesgos emergentes en la mar, especialmente el narcotráfico, la inmigración clandestina, terrorismo, contrabando de armas y material nuclear, etc. Hasta la fecha se han llevado a cabo una serie de reuniones de trabajo y simposios sobre el MMLE en los que se ha discutido cual debería ser el futuro papel de las Marinas en la lucha contra estos riesgos, tanto en el ámbito puramente nacional como en el de la cooperación internacional. Asimismo, se distribuyó a las naciones unos cuestionarios en los que manifestaron sus posibilidades de cooperación internacional en el ámbito del cumplimiento de las leyes en la mar. En una reunión de MMLE que tuvo lugar en Bremerhaven, Alemania, en el mes de mayo de 2000, se recomendó crear un manual de MMLE, en el que se incluirían todos los tratados, convenios, acuerdos bi o multilaterales de importancia y el mencionado cuestionario.

Cooperación militar franco-italiana. Desde el punto de vista operativo, se está estudiando un ejemplo de cooperación para la vigilancia de zonas de tránsito hacia las costas de ambos países. Sobre esta base, Italia y Francia van a integrar sus esfuerzos para controlar la inmigración ilegal en las costas de Sicilia y Calabria, en el canal de Sicilia y en el Mediterráneo Central (al sur de Sardeña), tomando en consideración la necesidad de efectuar patrullas de profundidad en áreas de interés común, mediante MPA italianas y francesas de mutuo acuerdo.

Estas experiencias, abiertas a la participación de otros países, se encuentran ya en proceso dentro del marco de «proyectos piloto» discutidos el pasado septiembre en Venecia en el «Coloquio de las Marinas del Mediterráneo y del mar Negro» como primer paso hacia formas de cooperación más estrechas (incluyendo, como elementos de interés potencial, Marinas de países de Europa Septentrional).

Tratados y acuerdos internacionales

España es signataria de un gran número de tratados y acuerdos en relación con el narcotráfico y la inmigración irregular, destacando en relación con los países C-4 los siguientes:

- a) Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (19 de diciembre de 1988).

El propósito de esta Convención es promover la cooperación entre las naciones con el fin de que puedan hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas que tengan una dimensión internacional. El documento describe las diversas acciones que se consideran delictivas en el ámbito de la Convención, las competencias de las naciones signatarias, control de las sustancias que se emplean para elaborar estupefacientes de forma ilícita, etc. En particular, el artículo 17 establece el procedimiento para intervenir en la mar contra buques sospechosos de realizar contrabando de drogas que enarboles el pabellón de alguna de las naciones firmantes de la Convención.

- b) Acuerdo de cooperación entre el Reino de España y la República Italiana en la lucha contra la droga (Roma, 3 de junio de 1986).

El Acuerdo constituye una comisión bilateral hispano-italiana que coordinará actuaciones en el ámbito de la lucha contra el tráfico de drogas y en el de los problemas socio-sanitarios que provoca la drogadicción. Para ello se acuerdan una serie de objetivos a alcanzar en los campos de la prevención y represión del narcotráfico y en el de la rehabilitación de los drogodependientes.

- c) Acuerdo hispano-portugués sobre cooperación en materia de lucha contra la droga (Lisboa, 27 de enero de 1987).

Tiene como propósito el establecer unos canales ágiles para el intercambio de información y documentación que cubra los diferentes campos de la lucha contra la droga: prevención, aspectos socio-sanitarios, legislación y lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes. Mediante este documento también se constituye una comisión mixta que velará por la eficaz aplicación del Acuerdo.

- d) Tratado entre el Reino de España y la República Italiana para la represión del tráfico ilícito de droga en el mar (Madrid, 23 de marzo de 1990).

Se trata de un instrumento de cooperación en la represión del tráfico de drogas por vía marítima. España e Italia se reconocen mutuamente el derecho de representación para intervenir sobre los buques que enarbolan el pabellón del otro Estado más allá del mar territorial propio. Para ello se autoriza la detención, visita y registro de buques sospechosos, contemplándose las posibilidades de apresar el buque, incautar la droga y arrestar a la dotación. Asimismo, el Tratado incluye diversas cláusulas relativas a la cooperación judicial.

- e) Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (Schengen, 19 de junio de 1990).

Dentro de este amplio Convenio es necesario destacar que se dedican sendos capítulos a los procedimientos de control de las fronteras comunes para evitar el tráfico ilícito de estupefacientes, armas de fuego y municiones. También se crea el Sistema de Información de Schengen, que permitirá a las autoridades nacionales, mediante un procedimiento de consulta automatizado, la descripción de personas y objetos al efectuar controles en la frontera y otros controles de frontera y aduanas.

- f) Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen en lo relativo a supresión gradual de controles en fronteras (Bonn, 25 de junio de 1991).

Este Acuerdo autoriza a los funcionarios de los Servicios de Aduanas de ambos países a ejercer el derecho de persecución transfronteriza (sólo en el ámbito terrestre) en los supuestos de tráfico ilícito de estupefacientes, de armas y explosivos y de transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos.

- g) Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre creación de comisarías conjuntas en la zona fronteriza común (París, 3 de junio de 1996).

Este documento reconoce la necesidad de mantener un adecuado nivel de seguridad en las fronteras nacionales para asegurar la eficacia, específicamente, en la lucha contra el narcotráfico y las redes de inmigración clandestina. Para ello se crean comisarías conjuntas a ambos lados de los Pirineos y puntos de contacto en las regiones fronterizas para coordinar operaciones policiales combinadas.

- h) Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre persecución transfronteriza (Albufeira, 30 de noviembre de 1998).

El Acuerdo autoriza las persecuciones policiales transfronterizas (referidas únicamente a las fronteras terrestres) para los supuestos y en las condiciones establecidas en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. La persecución puede extenderse hasta 50 kilómetros dentro del territorio del otro Estado o durante dos horas.

- i) Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa para la represión del tráfico ilícito de drogas en el mar (1998).

Se trata de un instrumento de cooperación cuyos objetivos y procedimientos de actuación son similares a los contemplados en el Tratado hispano-italiano (punto d).

- j) Tratado entre el Reino de España y la República Italiana para la persecución de delitos graves mediante la superación de la extradición en un espacio común (2000).

Este Tratado tiene como objeto la creación de un espacio común de seguridad y justicia entre ambos países, evitando la aparición de zonas de impunidad en el seno de su territorio, para la aplicación de sentencias penales de condena y resoluciones judiciales de restricción de libertad referidas a hechos relacionados con el terrorismo, crimen organizado, tráfico de estupefacientes, tráfico de armas, trata de seres humanos y abuso sexual de menores.

Operaciones militares internacionales reales (15).

La cooperación entre los medios policiales y militares en la prevención y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y la lucha contra las organizaciones dedicadas a la introducción clandestina de inmigrantes es posible y se ha experimentado ya con éxito en algunas ocasiones.

(15) En el ámbito español la más destacable es la *Operación Frontera*, llevada a cabo por el Ejército de Tierra español, a petición de Ministerio del Interior, para reforzar la vigilancia de las fronteras terrestres de las plazas españolas de Ceuta y Melilla. Los medios técnicos militares, la disponibilidad de personal y la profesionalidad de éste, han permitido mejorar la seguridad en las fronteras españolas y alcanzar un elevado grado de cooperación con la Guardia Civil en la zona. No obstante, este tipo de colaboración carece de un soporte normativo que la sustente de forma adecuada (convenio entre ministerios).

Operación Sharp Guard (Adriático). Durante las operaciones para hacer cumplir el embargo marítimo a la antigua Yugoslavia en aguas del mar Adriático, las fuerzas navales de la OTAN y la UEO actuaron en un escenario donde el contrabando y la inmigración ilegal con origen en los países de la costa balcánica y destino Italia eran habituales. En la zona operaban con regularidad unidades de la Guardia Costera y la Guardia de Finanza italianas, con las que se mantenía una comunicación fluida a través de circuitos de comunicaciones previamente establecidos. El cometido de los buques de guerra de las agrupaciones multinacionales presentes (Stanavforlant, Stanavformed, Weuconmarfor) era observar e informar a las unidades de policía marítima en la zona o a estaciones en tierra de la existencia de embarcaciones con refugiados y lanchas contrabandistas. La actuación posterior correspondía a las unidades de la Guardia Costera y la Guardia de Finanza.

Counter Drug Operations (U.S. Navy, U.S. Air Force y Stanavforlant en el Caribe). El *Coast Guard* norteamericano mantiene un despliegue permanente de unidades navales en aguas del mar Caribe, para combatir el narcotráfico y la inmigración ilegal por vía marítima hacia las costas de Florida. Este despliegue está apoyado por la Marina y la Fuerza Aérea norteamericanas, habiéndose alcanzado un importante grado de integración entre todas las fuerzas presentes en la zona. La Fuerza Naval Permanente de la OTAN en el Atlántico (Stanavforlant), está contribuyendo periódicamente a este esfuerzo en aplicación del concepto de «Operaciones no bélicas» (MOOTW) *Military Operations Other Than War*. Su misión es la de vigilar el espacio marítimo y aéreo asignado, transmitiendo la información sobre contactos de interés a las unidades del *Coast Guard*, que son las que ejecutan las acciones de carácter policial. En este caso particular, la capacidad de los medios técnicos de los buques de Stanavforlant y su familiaridad con la vigilancia del medio marítimo constituyen una contribución de gran valor a las operaciones del *Coast Guard*.

Países mediterráneos

En el informe del Consejo Europeo de junio de 2000 celebrado en Feira se afirma que, dentro del marco de las iniciativas específicas del Proceso de Barcelona, la Unión Europea desarrollará su diálogo político con los países del Mediterráneo en el campo de la seguridad. Debe ampliar la cooperación para satisfacer específicamente los nuevos retos a los que se enfrenta la comunidad internacional tales como el crimen organizado y

el tráfico de drogas. A la vista de ello parece importante que la Unión Europea tome en consideración los desarrollos de Política Europea de Seguridad y Defensa Común.

Disfunciones

Los riesgos emergentes tales como el narcotráfico, la inmigración clandestina, el crimen organizado, etc., han adoptado en los últimos años nuevas y muy variadas formas de actuación que han obligado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a dotarse de medios más sofisticados para combatirlos (embarcaciones, aviones) y a actuar en espacios que les eran ajenos en otras épocas (medio marítimo). Se ha llegado a dar en determinados casos la paradoja de que las instituciones mejor dotadas y preparadas para actuar en determinados ambientes no podían hacerlo debido a no ser claramente competentes para ello.

El florecimiento del crimen organizado transnacional dedicado al narcotráfico internacional y a la introducción clandestina de inmigrantes ilegales en los países europeos, ha forzado a solicitar el apoyo de las Fuerzas Armadas en determinadas circunstancias para contribuir a la acción policial. Pero la falta de unos marcos permanentes de colaboración legalmente establecidos, o la propia oscuridad de la legislación en determinados casos ha provocado disfunciones de muy diversa índole a la hora de perseguir los delitos relacionados con el narcotráfico y la inmigración ilegal:

- La indefinición en algunos casos de los límites geográficos de actuación de las diversas instituciones de la nación competentes en la persecución de estos delitos.
- La asignación de cometidos y responsabilidades a organismos carentes de medios adecuados para asumirlos.
- La insuficiente cualificación legal de instituciones con medios adecuados para actuar en ámbitos que requieren medios técnicos y preparación específicos.
- La falta de marcos generales de colaboración entre ministerios.
- La falta de procedimientos de coordinación entre servicios debido precisamente a carecer de una cobertura legal de nivel superior.
- La incompatibilidad de medios técnicos entre organismos que operan en un mismo ambiente (comunicaciones, embarcaciones, etc.).

Estas disfunciones, que se dan fundamentalmente a nivel nacional en todos los países C-4, se trasladan y amplían al nivel internacional cuando los tratados y acuerdos entre Estados no respaldan suficientemente la coordinación que esta compleja situación demanda. Es decir, que si se carece de procedimientos de colaboración claros entre organismos e instituciones con responsabilidad directa en la lucha contra el narcotráfico y la inmigración ilegal dentro de los propios países C-4, más difícil resultará la coordinación con las Fuerzas Armadas de los citados países C-4 (normas de actuación uniformes, sistemas de intercambio de información compatibles, etc.).

Por ello, resulta preciso antes de nada el conocimiento profundo de la organización y responsabilidades de las Fuerzas de Seguridad y de las Fuerzas Armadas de las otras naciones en los temas que nos ocupan. Sólo desde este conocimiento se podrá avanzar en la coordinación de sus Fuerzas Armadas.

Estas disfunciones y la compleja situación expuesta nos lleva, a los efectos del presente trabajo, a identificar unas líneas de acción que podríamos llamar de «mínimos», las cuales abarcarían exclusivamente misiones de coordinación e información que, sin interferir en las responsabilidades que los países C-4 asignan a sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, permitan que las Fuerzas Armadas proporcionen las sinergias necesarias para conseguir una mayor eficacia contra el tráfico de drogas y la inmigración irregular.

Posibles líneas de acción

Con los requisitos expuestos puede concluirse que las Fuerzas Armadas están capacitadas para contribuir en la lucha contra el narcotráfico antes de que la droga haya alcanzado sus canales de distribución, y contra la inmigración clandestina antes de que los individuos alcancen las fronteras terrestres de la país. Ello supone, fundamentalmente, colaborar en la vigilancia de las fronteras del Estado (terrestres, aéreas y marítimas) y apoyar las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando los medios de éstas no sean los más adecuados para intervenir.

En particular, las Fuerzas Armadas podrían prestar los siguientes apoyos:

- Intercambio de información obtenida por las unidades de vigilancia (aeronaves, patrulleros, observatorios en tierra, etc.), tanto en lo que

se refiere a avistamientos como a la interceptación de emisiones sospechas de radar y comunicaciones.

- Despliegue de efectivos para reforzar la vigilancia de fronteras terrestres y marítimas.
- Intensificar la vigilancia marítima y aérea en zonas de especial sensibilidad.
- Apoyo a intervenciones marítimas de las autoridades judiciales y policiales mediante el empleo de unidades navales para el transporte de agentes.
- Apoyo logístico para el despliegue de medios de intervención policiales en instalaciones militares.

Lógicamente, para poder prestar estos apoyos sería necesario disponer un apoyo legal concreto y adecuado, ya que contar sólo con la buena voluntad de las partes a la hora de colaborar no es suficiente ni apropiado.

La traducción de estas posibilidades de apoyo de las Fuerzas Armadas al ámbito internacional podría ser la siguiente:

- Intercambio de información entre unidades navales y aéreas en tránsito por aguas o espacio aéreo de un país con las unidades de vigilancia militar/policial de éste.
- Organización de operaciones de vigilancia/apoyo específicas en zonas fronterizas, teniendo en cuenta que las Fuerzas Armadas de los países C-4 emplean doctrinas comunes, lo que favorece su rápida integración en agrupaciones de carácter conjunto-combinado.
- Apoyos durante operaciones policiales de otro país en alta mar.

En este marco, la implantación del Sistema de Tráfico de Buques (VTS) en áreas sensibles incrementará el nivel de cooperación exigido en el control de actividades de las autoridades a cargo del servicio, incluyendo el intercambio de información sobre identificación y control de buques en un área específica de la mar. Esta clase de vigilancia dirigida por una red de sistemas VTS en los límites de la zona del Mediterráneo (por ejemplo entre Portugal, España, Francia, Grecia e Italia), con la posibilidad de ampliarla aún más, permitiría a los sistemas de control de los países involucrados controlar casi por completo los movimientos de los buques en toda la cuenca, ofreciendo todas las ventajas resultantes de compartir la información. Un campo de desarrollo potencial para el sistema es el control de inmigrantes ilegales de Europa Oriental, Asia y África, para vigilar de forma más eficaz el cumplimiento de las leyes en vigor de los buques en tránsito y por lo tanto dirigir de forma más efectiva las unidades de vigilancia naval, aérea y terrestre en caso de transporte y tráfico de inmigrantes.

Una línea de acción específica (limitada a los países mediterráneos y C-4) se refiere al contraste de la inmigración ilegal, un sector en el que el incremento de la cooperación podría obtenerse activando un enlace de comunicaciones continua entre los centros operativos de los respectivos cuarteles generales de flota, con objeto de acelerar el intercambio de datos relativos a los movimientos de buques sospechosos de transportar y traficar con emigrantes. Para enfrentarse a este fenómeno, los países cooperantes podrían poner a disposición de los interesados las bases aeronavales en funciones de apoyo y logística.

Además, las actividades desarrolladas en los últimos años han confirmado la eficacia de una estructura común de vigilancia por parte de las Marinas, la guardia costera y todos los servicios policiales de los países C-4, en particular mediante el empleo de aeronaves de largo alcance MPA. La primera necesidad, en vista de ello, es conseguir nuevas aeronaves (dotados de dispositivos FLIR), junto con una capacidad de empleo de personal bien equipado y adiestrado. Otras prioridades se refieren al refuerzo del apoyo de inteligencia, para las actividades informativas de órganos institucionales interesados en esas operaciones, encaminadas a conseguir información identificativa de las unidades navales involucradas en el tráfico ilegal, consiguiendo mejores lazos informativos entre organizaciones nacionales con competencias/capacidades en este campo (Servicios de Inteligencia, Ministerios del Interior, Interpol, Aduanas), disponiendo de una base de datos fiable de los buques envueltos en actividades ilegales. Bajo este perfil, para cubrir las áreas involucradas sería de gran importancia disponer de una red de radares costeros.

En cualquier caso, estas posibilidades de actuación necesitarían el establecimiento previo de un marco legal de colaboración apropiado de carácter general, que pudiera ser posteriormente desarrollado mediante los correspondientes acuerdos de carácter técnico y procedimental. En este sentido, sería muy útil estudiar la posibilidad de extender la persecución transfronteriza al ámbito marítimo, de modo que la persecución de un delito pudiera continuarla una nación en el mar territorial de otra hasta que fuera relevada por una embarcación de éste último país. Asimismo, los ejercicios militares que se llevaran a cabo en zonas especialmente conflictivas (estrecho de Gibraltar, estrecho de Sicilia, etc.), deberían prever los enlaces necesarios (frecuencias, distintivos de llamada, etc.) para que las unidades participantes pudieran hacer llegar con rapidez y eficacia información de interés a las autoridades policiales competentes. Es esencial un enlace funcional permanente entre las Marinas y los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Propuestas

Las Fuerzas Armadas pueden jugar un papel muy interesante en la cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico y la inmigración ilegal, especialmente en el ámbito marítimo, que es el espacio común a los países C-4 en donde se manifiestan principalmente las actividades citadas. Las Fuerzas Armadas disponen de medios y personal muy adecuados para actuar en determinadas zonas geográficas y realizar importantes cometidos de apoyo. En este sentido podría ser una buena base de trabajo el Subgrupo de Estudio Eurolongterm sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en operaciones marítimas, mencionado en el apartado «Acuerdo de carácter militar», p. 50.

Debido a la variedad de organizaciones –y responsabilidades de cada país participante, se recomienda que la concertación tenga lugar primero a nivel político-militar con la finalidad de establecer directrices comunes. Si no se llega a un acuerdo en relación con este marco, la cooperación técnica entre fuerzas se limitará caso por caso y su impacto será necesariamente limitado.

Las acciones que, sin interferir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, podrían llevar a cabo son las siguientes.

Operativas

Sería necesario desarrollar procedimientos e instrucciones particulares para:

- Intercambio regular de información relativa a avistamientos e interceptaciones de radar y comunicaciones relacionadas con posibles actividades de narcotráfico e inmigración ilegal. En este sentido la implantación de enlaces VTS y de comunicaciones entre centros operativos de los cuarteles generales de las flotas de los países C-4, mencionados en el apartado «Posibles líneas de acción», p. 57, mejorará el intercambio de información.
- Procedimientos de comunicaciones e intercambio de información para aeronaves y buques en tránsito por aguas o espacio aéreo de otros países (información genérica sobre áreas de patrulla de unidades de vigilancia, indicativos de las estaciones con las que enlazar, frecuencias, distintivos a emplear, etc.).
- Procedimientos para efectuar operaciones de apoyo (vigilancia, reconocimiento e información) en beneficio de actuaciones de carácter policial en zonas fronterizas o en el alta mar.

- Inclusión en las órdenes de ejercicios dónde participen unidades de otros países de información concerniente a los pasos a seguir en caso de avistamiento de contactos sospechosos (normas de actuación, comunicaciones, informes, etc.).

Legales

Sin embargo, las propuestas operativas anteriores necesitan ir acompañadas de una serie de normas de carácter nacional que regularan con claridad las formas de actuación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra los riesgos emergentes; este marco general permitiría la elaboración de procedimientos detallados de actuación y coordinación. Sería deseable, incluso, que existiera una cierta homogeneidad entre las disposiciones legales adoptadas por cada nación con objeto de facilitar la coordinación internacional.

Deberían elaborarse tratados y acuerdos que permitieran diversos grados de participación de las Fuerzas Armadas de los países en el ámbito de la cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico y la inmigración ilegal.

En este contexto, debería darse un gran impulso para aprobar y poner en práctica la Convención de Palermo sobre el Crimen Organizado Transnacional y los protocolos correspondientes contra el tráfico de inmigrantes y seres humanos, que constituyen un instrumento válido —aunque no exhaustivo— para hacer más eficaces las actividades.

Mientras tanto, la implantación real de las reglas pertinentes de los instrumentos antes mencionados pueden considerarse un primer y significativo paso hacia la cooperación internacional con la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la inmigración ilegal y el crimen organizado, incluyendo el tráfico de drogas, en particular en relación con los siguientes campos:

- Persecución transfronteriza en el ámbito marítimo.
- Cooperación de oportunidad para buques o aeronaves militares en tránsito por espacios bajo jurisdicción de otra nación.
- Cooperación específica en operaciones en zonas fronterizas o en el alta mar.

En cualquier caso, deben señalarse los esfuerzos encaminados a firmar y ratificar tantos acuerdos bicultilaterales en le Mediterráneo como sea posible, junto con la necesidad de procedimientos legales (aplicados con

el consenso de la comunidad internacional) para la adopción de medidas coercitivas, incluso en alta mar, contra buques sospechosos, con indicios claros, de tráfico ilegal:

- Dentro del espíritu del desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común, los países C-4 podrían estudiar extenderla en apoyo de la lucha contra el tráfico como resultado directo de las crisis que entran en el ámbito de las *misiones Petersberg*, lo que al final podría tomar la forma de cooperación ampliada. En principio, podría resultar práctico elaborar reglas de enfrentamiento y procedimientos normalizados comunes. Más aún, este proceso podría conducir a crear una relación entre el segundo y el tercer pilar del Tratado de la Unión Europea y fomentar la cooperación en asuntos militares y asuntos jurídicos y de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.
- Dentro del marco del Proceso de Barcelona, la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de drogas debe enfocarse de forma agresiva. Por lo tanto, es necesario que los países mediterráneos se asocien al Proceso, con la elaboración de medidas preventivas y globales como finalidad. También sería deseable que aportaran reflexiones en el Proceso de definición del marco legal así como a los planes para la implantación de estos procedimientos.
- El desarrollo de las misiones ejecutadas por las Fuerzas Armadas de los países C-4 en apoyo de las agencias podrían ser también la oportunidad de estimular el intercambio de inteligencia a nivel europeo. Establecer acciones en favor de la seguridad común podría ser también la oportunidad de definir las reglas de cooperación y los procedimientos operativos estándar de ese campo.

Anexo I

Características de la inmigración ilegal en España e Italia

La problemática de la inmigración en España es diversa:

- Ante todo encontramos la entrada clandestina de emigrantes, utilizando todos los medios de transporte a su alcance. Por nuestra situación geográfica, el principal flujo inmigratorio procede de África, concretamente de los países del Magreb y subsaharianos, desde las costas de Marruecos, Túnez y Albania. En cuanto a España, el destino se encuentra en el litoral andaluz fundamentalmente, Murcia y Canarias; en Italia, los lugares de desembarque están localizados principalmente en las costas de Puglia, Calabria y Sicilia.

- Los medios empleados son las «pateras», barcos pesqueros y buque de mayor tonelaje. No obstante también se emplean todo tipo de transporte (aviones, helicópteros, maleteros de turismos, camiones, etc.) y subterfugios.
- Otro tipo de inmigración irregular es aquella que, tras una entrada legal (por ejemplo, como turista), la estancia en nuestro territorio deviene en ilegal, al incumplirse determinadas normas legales y administrativas que la regulan.

Suele emplearse todo tipo de medios fundamentalmente aéreos y terrestres. España ha firmado recientemente un tratado con Ecuador que permitirá asegurar que los inmigrantes procedentes de ese país llegarán a territorio español con su situación ya regularizada: contrato de trabajo de al menos seis meses de duración y permiso de residencia para un año. Polonia ya ha mostrado su interés por suscribir con España un tratado similar, y se pretende hacerlo extensivo también a Marruecos.

En cuanto a los acuerdos firmados por Italia véase el apartado «La inmigración ilegal», p. 41.

Anexo II

Aprehensiones de droga en España durante el año 2000

Las aprehensiones en España, en el año 2000 fueron las siguientes:

- *Cannabis*: 465 toneladas (330 la Guardia Civil).
- *Heroína*: 470 kilogramos (252 la Guardia Civil).
- *Cocaína*: 5.000 kilogramos (2.900 la Guardia Civil).

La posición geográfica de nuestra Patria y su dilatado litoral hacen de la misma un país de tránsito casi obligado (además de consumidor) del hachis, cocaína y heroína que desde África y América llega a Europa.

Anexo III

España: acción del Estado en la mar

La acción del Estado en la mar se materializa en actividades realizadas por distintos organismos e instituciones encaminadas a fomentar, desarrollar y proteger los intereses marítimos nacionales. Estos intereses responden a legítimas necesidades nacionales de muy diversa índole:

económicas, humanitarias, de seguridad, históricas, etc. Así pues, serán objetivos fundamentales de la acción del Estado en la mar, entre otros, asegurar el cumplimiento de la normativa legal aplicable en cada espacio marítimo, velar por la seguridad de la vida humana en la mar y contribuir a la seguridad nacional. Los organismos e instituciones participantes en la acción del Estado en la mar forman parte de lo que se conoce como Administración Marítima.

La Administración Marítima española se caracteriza por la participación de muy diversas instancias oficiales, tanto de ámbito nacional como regional y supranacional, y tanto de carácter civil como militar. A partir del año 1985, la Administración Civil del Estado ha ido asumiendo o recuperando competencias que, hasta entonces, la Armada ejercía como funciones propias o por delegación. Este proceso ha llevado a la situación actual, caracterizada por la ausencia de un órgano superior de coordinación. La distribución actual de competencias puede resumirse, de forma muy general, en los siguientes términos:

- a) El Ministerio de Fomento ejerce las competencias en materia de puertos, Marina Mercante y seguridad de la vida en la mar, siendo también responsable de la ejecución de la política de defensa en estos ámbitos.
- b) El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación es responsable de la ordenación del sector pesquero.
- c) El Ministerio del Interior es competente, por medio de la Guardia Civil, en cuestiones de orden público, represión de delitos, etc., dentro del mar territorial y, excepcionalmente, fuera de él (Resguardo Fiscal del Estado y supuestos de persecución en caliente). En cuanto a la lucha contra el narcotráfico, este Ministerio ejerce la competencia mediante la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, Organismo que coordina con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otras instituciones actividades de carácter preventivo, divulgativo, policial, etc.
- d) El Ministerio de Hacienda ejerce la función de Resguardo Fiscal del Estado tanto en el mar territorial como en el alta mar.
- e) El Ministerio de Defensa protege la soberanía nacional y realiza la vigilancia militar de los espacios marítimos de jurisdicción nacional.
- f) El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes en lo que se refiere a la protección del patrimonio artístico y cultural de interés nacional.
- g) Las comunidades autónomas son competentes en la ordenación del litoral, de los puertos no declarados de interés general, de la

pesca en aguas interiores y de la protección del patrimonio artístico y cultural.

- h) La Unión Europea emite directivas que establecen el marco regulador general de numerosas actividades (pesca, puertos, seguridad en la mar, etc.).

Resumiendo la legislación vigente en lo aplicable a los casos de inmigración ilegal y narcotráfico, podemos resumir la situación de la acción del Estado en la mar de la siguiente forma:

- Narcotráfico: la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas coordina las actividades de represión del tráfico ilícito de estupefacientes, utilizando medios de la DAVA, SMGC y Armada para la realización de operaciones antidroga. El DAVA y el SMGC realizan la vigilancia rutinaria dentro del mar territorial.
- Inmigración ilegal: el SMGC realiza la vigilancia del mar territorial a los efectos de la prevención y persecución de la inmigración ilegal. La Armada contribuye mediante la vigilancia de los espacios de soberanía y de jurisdicción.

Anexo IV

Portugal: acción del Estado en la mar

En Portugal, como se menciona en el siguiente anexo VIII, p. 73, el concepto de autoridad marítima tradicional incluye esencialmente el ejercicio de la autoridad del estado en la mar. Esta función de hacer cumplir la ley en aguas jurisdiccionales asociadas principalmente con la piratería, el terrorismo, violaciones fiscales y sanitarias, inmigración ilegal, tráfico de drogas, pesca ilegal, polución marítima y tránsito de buques peligrosos.

Existen diversos ministerios con diferentes responsabilidades (la lista no es exhaustiva):

- a) Ministerio de Equipamiento Social: inspección y certificación técnica de buques, registro de trabajadores marítimos, control de yates.
- b) Ministerio de Medio Ambiente: regulación de las zonas de baño, polución marítima.
- c) Ministerio de Agricultura: control de pesca, registro de trabajadores de pesca.

- d) Ministerio de Cultura: preservación del patrimonio submarino.
- e) Ministerio de Administración Interna: todos los aspectos de seguridad interna, supervisión de la Policía Regular, Guardia Nacional Republicana y Servicio de Control de Ciudadanos Extranjeros.
- f) Ministerio de Asuntos Exteriores: control de la investigación científica desarrollada en buques extranjeros.
- g) Ministerio de Economía: protección de los recursos del lecho marino y del fondo del océano.
- h) Ministerio de Justicia: supervisión de la Policía Judicial, registro de la propiedad de buques.
- i) Ministerio de Solidaridad y Seguridad Social: accidentes de trabajo a bordo de buques mercantes.

La Marina, así como otros cuerpos de las Fuerzas Armadas, actúa de acuerdo con las directrices políticas del Ministerio de Defensa. La Marina está a cargo de la ley marítima en zonas oceánicas. En zonas costeras, depende del tipo de delito; cuando menos la Marina tiene un papel complementario. Si la actividad no es una responsabilidad primaria del sistema de la autoridad marítima, el comandante del buque de guerra está autorizado a guardar las evidencias para su entrega a las autoridades policiales.

Para clarificar el problema de la superposición de competencias y con objeto de conseguir un esquema más coherente hay un estudio de un grupo de trabajo interministerial para la reestructuración del sistema de autoridad marítima.

Para incidentes específicos relacionados con la inmigración ilegal y el tráfico de drogas, los procedimientos son los siguientes:

- Puesto que la inmigración ilegal cae bajo la responsabilidad del Servicio de Control de Ciudadanos Extranjeros, la Marina actúa como fuerza complementaria, si los delitos se detectan en la mar, el proceso se traspaasa al Servicio correspondiente.
- El tráfico es responsabilidad de la policía judicial. En aguas territoriales la Brigada Fiscal de la Guardia Nacional Republicana puede intervenir también. En este caso, la Marina tiene una misión de vigilancia, que es complementaria a la de la Policía.

Anexo V

España: acción del Estado en tierra

El Gobierno, fundamentalmente a través del Ministerio del Interior, ejerce la acción controladora y represiva de los delitos relacionados con el tráfico de drogas y de seres humanos, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que teniendo por misión garantizar la seguridad ciudadana y asegurar el disfrute de los derechos y libertades (el resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la DAVA son colaboradoras y auxiliaadoras en estas materias) son las encargadas de poner a disposición de la autoridad judicial a los delincuentes y los objetos del delito.

Por lo que respecta al tráfico de seres humanos:

- El artículo 312 de la Ley Orgánica 10/95 del Código Penal, en su apartado uno, en aplicación de la disposición final primera de la Ley Orgánica 4/2000, de los Extranjeros en España y su integración social, queda como sigue:
«Serán castigados con las penas de prisión de dos a cinco años y multa de seis a doce meses, los que trafiquen de manera ilegal con mano de obra.»
- Igualmente, por la aplicación de la disposición final segunda de la misma Ley Orgánica, se introduce un nuevo Título XV *bis* en el Código Penal, con la siguiente redacción:
 - Título XV *bis*. Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros.

Artículo 318 *bis*.

1. Los que promuevan, favorezcan o faciliten el tráfico ilegal de personas desde, en tránsito o con destino a España serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses.
2. Los que realicen las conductas descritas en el apartado anterior con ánimo de lucro, o empleando violencia, intimidación o engaño o abusando de una situación de necesidad de la víctima, serán castigados con las penas de prisión de dos a cuatro años, y multa de doce a veinticuatro meses.
3. Se impondrán las penas correspondientes en su mitad superior a las previstas en los apartados anteriores, cuando en la comisión de los hechos se hubiere puesto en peligro la vida, la salud o la integridad de las personas o la víctima sea menor de edad.

4. En las mismas penas del apartado anterior y además en la inhabilitación absoluta de seis a doce años incurrirán los que realicen los hechos prevaliéndose de su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público.
5. Se impondrán las penas superiores en grado a las previstas en los apartados anteriores, en sus respectivos casos, cuando el culpable perteneciere a una organización o asociación, incluso de carácter transitorio que se dedicare a la realización de tales actividades. De la misma forma, la Disposición Adicional Tercera de la Ley 4/2000, modifica los artículos 515, 517 y 518 del vigente Código Penal:
 - Se añade un nuevo apartado seis en el artículo 515 con la siguiente redacción:
6. Las que promuevan el tráfico ilegal de personas:
 - Se modifica el primer párrafo del artículo 517, que quedará redactado de la siguiente forma:

En los casos previstos en los números 1 y 3 al 6 del artículo 515 se impondrán las siguientes penas:
 - Se modifica el artículo 518, que quedará redactado de la siguiente forma:

«Los que con su cooperación económica o de cualquier otra clase, en todo caso relevante, favorezcan la fundación, organización o actividad de las asociaciones comprendidas en los números 1 y 3 al 6 del artículo 515, incurrirán en la pena de prisión de uno a tres años, multa de doce a veinticuatro meses, e inhabilitación para empleo o cargo público por tiempo de uno a cuatro años.»
 - En lo relativo al tráfico de drogas, el Título I de la Ley Orgánica 12/95 de represión del Contrabando establece en su artículo 2:
 - Cometan delito de contrabando, siempre que el valor de los bienes, mercancías, géneros o efectos sea superior a 3.000.000 de pesetas, los que:

«Realicen operaciones de importación, exportación, producción, comercio, tenencia, circulación o rehabilitación de géneros estancados o prohibidos, sin cumplir los requisitos establecidos por las leyes.»

No obstante, además de los ilícitos penales (en el entorno de la inmigración irregular se encuentran también delitos relacionados con la explotación laboral, sexual, de menores, etc.) se vulneran normas administrativas en los campos de residencia y laboral, que entran en el ámbito de los Ministerios del Interior y de Trabajo.

En tierra, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la Guardia Civil se encarga simultáneamente de las siguientes competencias:

- Protección de puertos y aeropuertos.
- Constituir el Resguardo Fiscal del Estado.
- Cobertura de costas y fronteras.

Anexo VI

Definición y división de los espacios marítimos según la Convención de Naciones Unidas sobre la Ley del Mar

Zona marítimo-terrestre. Es el espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos (o la pleamar viva máxima si ésta lo supera); incluye zonas como marismas, salinas, albuferas y todos los terrenos que se inundan debido a mareas, filtraciones del mar, etc.

Aguas interiores. Son las situadas por dentro de las líneas de base a partir de las cuales se mide el mar territorial. Existen limitaciones a su tamaño, pero en general están constituidas por estuarios de ríos, bahías, rías, etc. El Estado ejerce en ellas su soberanía.

Mar territorial. Es aquella franja de espacio marítimo que comprende columna de agua, lecho, subsuelo, recursos marinos y espacio aéreo suprayacente cuyo ancho máximo es de doce millas náuticas contadas a partir de las líneas de base establecidas por el Gobierno. En el mar territorial el Estado ejerce su soberanía con arreglo al Derecho Internacional.

Zona contigua. Es la que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta las 24 millas náuticas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial. En esta zona el Estado podrá tomar las medidas de fiscalización necesarias para prevenir y sancionar infracciones aduaneras, fiscales, de inmigración o sanitarias que se cometan en su territorio o en su mar territorial.

Zona económica exclusiva. Es la zona que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta una distancia de 200 millas náuticas contadas a partir de las líneas de base. En esta zona el Estado ribereño tiene derechos soberanos a los efectos de exploración y explotación de los recursos naturales del lecho, del subsuelo marino y de las aguas suprayacentes.

Alta mar. Se extiende por fuera de las 200 millas náuticas de costa y su explotación está genéricamente regulada por la Conferencia del Mar. Todo Estado ejercerá de manera efectiva su jurisdicción y control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales sobre los buques que enarboleden su pabellón; además, ejercerán el derecho de visita y registro en los casos de piratería, tráfico ilícito de estupefacientes, tráfico de esclavos y transmisiones electromagnéticas no autorizadas.

Anexo VII

España: organismos que ejercen la competencia en los diversos espacios territoriales

Armada. La competencia de la Armada respecto a la inmigración ilegal en los distintos espacios marítimos es la siguiente:

- En el mar territorial, respecto a la infracción por parte de medios marítimos de las reglas jurídicas del «paso inocente» o del «paso en tránsito», ya que la competencia para actuar ante las infracciones a la normativa de inmigración ilegal en este espacio marítimo corresponde a la Guardia Civil.
- En la zona contigua, respecto a las infracciones a la normativa sobre inmigración ilegal.

Por lo que a la represión de los delitos relacionados con el narcotráfico, la Armada no tiene competencias específicas; no obstante, existe un marco general de colaboración con la DAVA y la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas que en el futuro quedará reflejado de manera más pormenorizada en un Acuerdo de Colaboración entre los Ministerios de Defensa e Interior.

Ejército del Aire. Éste tiene como misión la defensa aérea del territorio y ejercer el control del espacio aéreo de soberanía nacional. No tiene competencias específicas relacionadas con la represión del narcotráfico y de la inmigración ilegal, tan sólo las de colaboración que asume con la ope-

ración de los aviones de la DAVA y las derivadas del control del espacio aéreo en caso de detectar aeronaves que acceden al espacio aéreo de soberanía infringiendo las normas de circulación aérea en vigor.

Ejército de Tierra. Tampoco tiene este Ejército competencias específicas en la persecución de delitos, ejerciendo labores puntuales de apoyo en circunstancias concretas. Tal es el caso de la colaboración que presta a la Guardia Civil en el control de las fronteras de las plazas del norte de África para contribuir a la prevención de la inmigración ilegal.

Ministerio de Hacienda. En materia de represión del contrabando (dentro de este concepto entran las drogas) el Ministerio de Hacienda dispone de la DAVA adscrito al Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

Según el Real Decreto 319/82, las competencias de la DAVA son:

- El descubrimiento, persecución y represión en todo el territorio nacional, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo español, de los actos y de infracciones administrativas de contrabando. A estos efectos, ejercerán las funciones que le son propias de vigilancia marítima, aérea y terrestre encaminadas a dicho fin.
- Las tareas de inspección, investigación, vigilancia y control que le sean encomendadas por los Servicios de Inspección de Aduanas.
- La colaboración con los órganos competentes en la investigación y descubrimiento de las infracciones de control de cambios.
- Cualquier otro cometido que pudiera asignársele por el Ministerio de Economía y Hacienda.

La DAVA constituye un órgano colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dispone de unos 1.700 miembros, cuarenta y cinco embarcaciones, cinco helicópteros y seis aviones. Asimismo, dependiendo funcionalmente del referido Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, se encuentra el Cuerpo de la Guardia Civil, que se constituye en Resguardo Fiscal del Estado. La dirección técnica de esta materia es ejercida por la Jefatura del Servicio Fiscal, órgano dependiente de la Subdirección General de Operaciones de la Dirección General de la Guardia Civil. Coordina y dirige técnicamente la persecución del contrabando en toda España, a través de las unidades territoriales, del Servicio Aéreo y del Servicio Marítimo, además de contar con una Unidad Operativa Central (UCIFA).

Ministerio del Interior. Como se ha expuesto anteriormente, la labor investigadora, preventiva y de represión de las conductas delictivas, la seguri-



dad pública en suma, corresponde al Estado, y las ejerce a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (misión: garantizar la seguridad ciudadana y proteger el ejercicio de los derechos y libertades).

Territorialmente sus funciones comunes se distribuyen de la siguiente forma:

- El Cuerpo Nacional de Policía las lleva a cabo en las capitales de provincia y en los municipios que establezca el Gobierno.
- La Guardia Civil las ejerce en el resto del territorio nacional y en el mar territorial.

No obstante, ambas Fuerzas de Seguridad del Estado disponen de unas competencias exclusivas que se ejercen en todo el territorio nacional:

- El Cuerpo Nacional de Policía, en lo relacionado con la investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga, y con las materias de entrada y salida del territorio nacional de nacionales y extranjeros, extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración, así como la expedición del Documento Nacional de Identidad y de los pasaportes.
- La Guardia Civil, en la persecución del contrabando (en el que entran los estupefacentes), en la vigilancia de puertos y aeropuertos y en la cobertura de las costas y fronteras.

Es decir, el Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, de quien dependen las Direcciones Generales del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, ejerce el esfuerzo principal en la lucha contra ambos tipos de redes y delincuencia.

La acción ofensiva más lejana contra estas actividades las libran los órganos de información e investigación de ambas direcciones generales, apoyados en la colaboración con los cuerpos policiales extranjeros, tanto mediante relaciones bilaterales como por acuerdos internacionales.

Posteriormente, una vez en la extensión del mar territorial y en la costa es el dispositivo combinado de la Guardia Civil el que se enfrenta a la llegada por vía marítima de inmigrantes irregulares y droga (en esta materia es preciso destacar la acción de la DAVA), en el que actúan coordinadamente las unidades territoriales (comandancias) apoyadas por unidades de reserva de la Agrupación Rural de Seguridad), por el Servicio Marítimo. Las fronteras interiores de la Unión Europea, debido al Tratado de Schengen, han desaparecido como tales. Debido a la libre circulación

de personas y mercancías, la Guardia Civil tan sólo mantiene controles fronterizos esporádicos.

Los puertos y aeropuertos se encuentran, asimismo, bajo la custodia de la Guardia Civil, que al unir su faceta represora del contrabando, con el de impermeabilización de las costas e incluir en su demarcación el mar territorial, se convierte en una de las herramientas fundamentales del Gobierno en la lucha contra estas lacras.

No obstante, en el seno del Ministerio del Interior figuran dos delegaciones especiales, con funciones de coordinar la lucha contra la droga y centralizar la política con respecto a la extranjería e inmigración en sus respectivos ámbitos: la Delegación del Plan Nacional Sobre Drogas y la Delegación para la Extranjería y la Inmigración. Sus misiones respectivas son:

- Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas: le corresponde la dirección, impulso, coordinación general y supervisión de los servicios encargados de la actualización y ejecución del Plan Nacional sobre Drogas, bajo la superior dirección del ministro del Interior.
- Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración: corresponde a esta Delegación del Gobierno formular la política del Gobierno en relación con la extranjería, la inmigración y el derecho de asilo, coordinar e impulsar todas las actuaciones que se realicen en dichas materias, así como la dirección y supervisión del órgano directivo dependiente de la misma, bajo la inmediata autoridad del Ministerio del Interior.

Comunidades autónomas. Las comunidades autónomas no tienen competencias en estos asuntos, desde el punto de vista de la prevención, investigación y represión de las actividades delictivas. Si que tienen competencia en materia social y laboral, pero ello se sale del presente tema. En cada comunidad, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, están dirigidas por los respectivos delegados del Gobierno, y en las provincias son los encargados de coordinar sus actuaciones.

Anexo VIII

Resumen de la división de competencias en Francia, Italia y Portugal

Francia. La política francesa con relación al cumplimiento de las leyes marítimas está dirigida por una Comisión Marítima Interministerial, presidi-

da por el primer ministro y en la que están representados los Ministerios de Defensa, Transportes, Hacienda, Justicia, Interior, Agricultura y Pesca, Ultramar y Medio Ambiente. En la acción en la mar están implicadas la Marina, la Gendarmería Nacional, la secretaría de Asuntos Marítimos del Ministerio de Transportes y el Departamento de Aduanas, dependiente del Ministerio de Hacienda. Los cometidos de cada una de estas instituciones y organismos son acordados dentro de la Comisión Interministerial.

La coordinación se realiza a dos niveles:

- A nivel gubernamental por el secretario general marítimo, bajo la dependencia directa del primer ministro.
- A nivel local, ya sea por el prefecto marítimo (autoridad naval) en la metrópoli o por los delegados del gobierno en los territorios de ultramar.

Italia. La Marina es la principal institución para las zonas marítimas, constituida por distintos cuerpos. Uno de ellos es la Guardia Costera, cuyo personal viste el mismo uniforme. Ambos están bajo el mando del Ministerio de Defensa para las funciones militares, mientras que para las competencias específicas están divididos:

- La Marina depende del Ministerio de Defensa y actúa por fuera del mar territorial en cometidos relacionados la represión del narcotráfico y la contaminación marina en buques de pabellón italiano, lucha contra el terrorismo, inmigración ilegal, vigilancia de pesca, protección del patrimonio arqueológico subacuático y apoyo a la Guardia Costera en operaciones de búsqueda y salvamento.
- La Guardia Costera depende del Ministerio de Transportes y Navegación, y para algunos cometidos concretos, del Ministerio de Pesca y del Ministerio de Medio Ambiente. Es responsable de la búsqueda y salvamento marítimo, la seguridad de la navegación y el tráfico marítimo, la prevención y lucha contra la contaminación marítima y la vigilancia de actividades de pesca.

Además de la Marina y la Guardia Costera, dentro del mar territorial actúan la Policía, Carabinieri y Guardia de Finanza, que realizan funciones de carácter policial. Estas embarcaciones, consideradas buques de Estado, pueden ejercer el derecho de persecución en caliente fuera del mar territorial. Su coordinación recae en el «prefecto» dentro de su jurisdicción provincial, mientras que a nivel regional la misión de coordinación la desarrolla el prefecto a cargo de la jefatura regional. La coordinación informativa permite:

- El señalamiento de buques partiendo de Albania, con inmigrantes a bordo, por unidades de la Marina (XXVIII Grupo Naval) y la Guardia de Finanza localizados en Saseno y Durazzo que llevan a cabo misiones de vigilancia de las costas albanesas.
- La identificación de naves con inmigrantes en alta mar, a cargo de unidades de la Marina, señalando las trazas del radar sospechosas con la finalidad seguir los objetivos o señalar los lugares posibles de desembarco fuerzas policiales terrestres, navales o aéreas.

Portugal. El cumplimiento de la legalidad vigente en los espacios marítimos de jurisdicción portuguesa recae solidariamente sobre el Sistema de Autoridad Marítima (SAM) y el Almirante de la Flota (COMNAV), ambos dependientes del jefe del Estado Mayor de la Marina de Portugal.

El SAM tiene responsabilidades relativas a seguridad en la navegación, protección del medio marino (contaminación, pesca y zona marítimo-terrestre) y de la plataforma continental (incluyendo protección del patrimonio histórico-artístico). El SAM ejerce sus competencias a través de los capitanes de puerto y de la Policía Marítima, ésta dispone de medios materiales y humanos muy limitados, y necesita del apoyo de la Marina para cumplir sus cometidos. El COMNAV, por su parte, proporcionan las plataformas necesarias para cumplir estos cometidos.

Por otro lado, la Brigada Fiscal de la Guardia Nacional Republicana tiene competencias para perseguir los delitos de su incumbencia en el ámbito marítimo, pero los medios de que dispone no le permiten operar por fuera del mar territorial. La Policía Judicial, por su parte, también tiene competencias para la investigación de delitos en la mar, en particular los relacionados con el narcotráfico; no obstante, la carencia de medios navales les ha impedido hasta el momento actuar con independencia en la mar. La Marina ha cooperado en numerosas ocasiones con la Policía Judicial, especialmente en actuaciones contra el narcotráfico, sin embargo, los funcionarios de policía actúan como observadores, ya que la responsabilidades operativas y administrativas (informes, etc.) recaen en su totalidad en el comandante del buque de guerra.

Anexo IX

España: colaboración entre órganos de la Administración

ENTRE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA Y HACIENDA

Armada y DAVA. La Armada mantiene una excelente relación con la DAVA, que se ha visto potenciada recientemente llegando a efectuar operacio-

nes en las que intervienen patrulleros de la Armada junto a las embarcaciones del DAVA. El marco general de actuación viene regulado por un decreto del año 1961.

Existen unas normas de coordinación entre unidades con procedimientos de enlace en la mar, asignación de responsabilidades en dicha coordinación, y el compromiso de la participación de las unidades de la Armada aunque no se encuentren dedicadas específicamente a la vigilancia de costa. La colaboración se extiende a las áreas de formación de personal (armas y buceo), y la emisión de Patentes de Navegación.

En la actualidad la DAVA realiza operaciones conjuntas de vigilancia aeronaval con países vecinos (Francia e Italia), con el objetivo de diseñar, desarrollar y practicar dispositivos de vigilancia y represión. Estos ejercicios son coordinados desde un Centro Operativo Regional establecido para la ocasión en instalaciones de la DAVA.

Ejército del Aire y DAVA. Existe un convenio de cooperación entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y el Ejército del Aire. Este convenio fue firmado en diciembre de 1996 y compromete al Ejército del Aire a dotar, operar y mantener seis aviones CASA 212 pertenecientes a la AEAT y que se emplearán en la investigación, persecución y represión de los delitos de contrabando. Las misiones que llevan a cabo estos aviones son, fundamentalmente, de vigilancia, reconocimiento y seguimiento de objetivos marítimos, pudiendo emplearse también en tareas de transporte en apoyo de operaciones específicas enmarcadas en la lucha contra el contrabando. En caso necesario podrán emplearse también aviones del Ejército del Aire cuando los pertenecientes a la AEAT no sean suficientes, no estén disponibles o no sean los medios aéreos más adecuados a la operación (caso del empleo de helicópteros).

En todo vuelo operativo embarcará un funcionario del DAVA que orientará a la dotación del avión en el cumplimiento de la misión asignada. Asimismo, se crean un oficial de enlace del Ejército del Aire en la DAVA y una comisión mixta Ejército del Aire-AEAT de seguimiento del convenio.

ENTRE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA Y DEL INTERIOR

El marco general de colaboración entre ambos Ministerios, referido al tiempo de guerra y situaciones excepcionales, está recogido en la legislación vigente: Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional; Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; Ley de Estados de Alarma, Excepción y Sitio. Por lo que a la coordinación de cometidos de carácter permanente en

tiempo de paz se refiere, no existe ningún acuerdo general de colaboración, aplicándose la norma de que las Fuerzas Armadas prestarán los apoyos que necesiten las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando específicamente sean requeridas para ello. No obstante, ante riesgos emergentes como el narcotráfico y la inmigración ilegal, se están tomando medidas para disponer de un marco de colaboración eficaz y permanente entre los Ministerios de Defensa e Interior; en este sentido, se está finalizando la elaboración de un borrador de acuerdo de colaboración entre los Ministerios de Defensa e Interior en el ámbito de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Asimismo, la reciente creación en el Ministerio del Interior de la Delegación del Gobierno para la Inmigración es posible que permita avanzar en el camino de la coordinación e integración de esfuerzos entre todos los estamentos públicos que actúan en este campo.

Ejército de Tierra. La Orden Ministerial 220/97 y la IOFET 302/98 establecen como responsabilidades de los mandos regionales:

«... las competencias relativas a las relaciones institucionales y de apoyo a las autoridades civiles.»

«... desarrollar en su ámbito territorial, las misiones derivadas de la legislación vigente en materia de defensa civil, protección civil...»

Con el respaldo legal de la Ley Orgánica 6/80 y de la Ley 2/85 donde se especifica que las Fuerzas Armadas han de colaborar en los casos que en ellas se señalan, la actuación del Ejército de Tierra estaría ya enmarcada, si bien estos aspectos de colaboración se encuentran recogidos en otros textos legales como son: la Ley Orgánica 13/91 del Servicio Militar, las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, la Ley Orgánica 13/85, el Código Penal Militar y el Real Decreto 1378/85 «Medidas provisionales de actuación en casos de emergencia» donde se establecen los procedimientos generales para la solicitud de una colaboración y las condiciones en las que esta se desarrollará.

Pero además de los documentos legales está, desde el punto de vista operativo, la *Doctrina de Empleo de la Fuerza Terrestre* (DO1-001) que señala como misión del Ejército de Tierra «colaborar con las autoridades civiles para hacer frente a casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga que desborden la capacidad de aquellas».

Ante este nuevo concepto es conveniente establecer las necesarias definiciones, tendentes a delimitar lo que debe entenderse por «colaboración, apoyo y cooperación»:

- «Colaboración»: acciones y operaciones que suponen la utilización de elementos militares en beneficio directo de la población, autoridades, organismos o entidades civiles, sean o no gubernamentales.
- «Cooperación»: acciones puntuales de carácter específico, limitadas en cuanto al empleo de medios y a su ejecución en el tiempo y espacio, a las que no se les puede dar carácter de operación militar. Su ejecución revierte, directa o indirectamente en beneficio de la población civil, colaborando al mantenimiento de la mejora de las relaciones Pueblo-Ejército y a la mejora de la imagen de las Fuerzas Armadas.
- «Operaciones de Apoyo a Autoridades Civiles»: recogidas en la *Doctrina para el empleo de la fuerza terrestre como operaciones militares de carácter no bélico*. Se definen como aquellas identificadas con la protección de personas y bienes en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe, en las que la seguridad y vida de las personas pueden peligrar. Éstas suelen tener carácter de urgencia y requieren en la mayoría de las ocasiones el empleo de unidades completas. En general las situaciones que en ellas se contemplan están recogidas en la Norma Básica de Protección Civil. Se puede señalar que la principal diferencia conceptual entre las acciones de cooperación y las operaciones de apoyo a autoridades civiles está en que las primeras no se consideran operaciones militares y las segundas sí.

Como resumen, se desprende que la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles se enmarca dentro del concepto de la Protección Civil, y que el mismo, en principio, no acoge (aunque podría servir de referencia) a las medidas de tipo operativo que podrían llevar a cabo las Fuerzas Armadas para luchar contra la inmigración clandestina y contra el narcotráfico.

Armada. Las relaciones entre la Armada y el SMGC son muy fluidas. La Armada dispone de un oficial de enlace en la Subdirección General de Operaciones de la Guardia Civil, y se ha establecido un órgano de trabajo conjunto cuyos logros han sido hasta el momento los siguientes:

- Elaboración de un proyecto de Orden Ministerial sobre el régimen, abanderamiento y matriculación de las embarcaciones del SMGC que las desligará del Ministerio de Fomento en lo que se refiere a patentes, inspecciones o certificaciones.
- Elaboración de un proyecto de Orden Ministerial que establece el procedimiento que habilita al personal del SMGC para la dotación y manejo de embarcaciones.

- Convenios de utilización de instalaciones de la Armada por el SMGC.
- Colaboración para el adiestramiento de las unidades de intervención especial de la Guardia Civil.

ENTRE EL MINISTERIO DE DEFENSA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

No existe ningún acuerdo o convenio de colaboración entre el Ministerio de Defensa y las comunidades autónomas en lo relativo a la lucha contra el narcotráfico y la inmigración ilegal, ya que ninguno es competente en estas materias. Los acuerdos existentes se enmarcan en el campo de la Protección Civil (incendios forestales, maremotos, etc.), la inspección pesquera y el ámbito histórico y cultural.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidido por el CESEDEN

Delegación española

Presidente: CA. José Antonio Martínez Sainz-Rozas

GB. ET. Cayetano Miró Valls

GB. GC. José Ignacio Laguna Aranda

Delegación italiana

Vicepresidente: BG. F. Ezio Pierotti

CA. CP. Giancarlo Olimbo

GB. CC. Giuseppe Barraco

Delegación francesa

Vicepresidente: Col. Patrick Marbach

ICA. Patrick Dufour

CV. Pierre Martinez

Delegación portuguesa

Vicepresidente: Capt. N. Victor Manuel Lopo Cajarabille

Col. José Carlos Mendonça da Luz

Mrs./Dras. Paula Cordeiro Pereira

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

TERCER TEMA

**COORDINACIÓN ENTRE EL PROCESO
DE BARCELONA Y EL DIÁLOGO
MEDITERRÁNEO DE LA OTAN**

COORDINACIÓN ENTRE EL PROCESO DE BARCELONA Y EL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO DE LA OTAN

Durante la guerra fría se consideraba al Mediterráneo como el flanco sur de la Alianza Atlántica. Desde entonces ha ido recuperando paulatinamente su autonomía y naturaleza estratégica; está reestableciendo su propia dinámica, que se basa en una mezcla de unidad y complejidad impuesta por una partición geográfica específica que conlleva una multitud de acciones y reacciones aparentemente incoherentes.

En un periodo de diez años han surgido una serie de iniciativas de seguridad sin coordinación cuyo resultado es decepcionante.

Este es el momento de intentar racionalizar estas iniciativas, alentar su sinergia y adquirir una eficacia verdadera mientras se conserva una visión global, con el fin de establecer una zona común de paz, estabilidad y prosperidad, que es el objetivo último de los países limítrofes y de las organizaciones internacionales comprometidas en este reto.

La acción pragmática, dentro de un planteamiento conceptual global, así como el análisis sutil de las respectivas responsabilidades y acciones de las tres principales organizaciones a las que afecta –la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)–, deberán infundir confianza de que se puede conseguir una sinergia de esfuerzos que minimizaría la duplicación y permitiría reforzar la coordinación de las partes, ya sea dentro de límites globales o locales, multilaterales o bilaterales.

Una solución pragmática acentuada por un planteamiento conceptual global

Debido a la fluidez del comercio gracias a la globalización, la interferencia entre la cuenca del Mediterráneo y la interpenetración de las secciones políticas, sociales, culturales y de seguridad, el planteamiento conceptual tiene que ser global.

Sin embargo, cada una de las partes de la cuenca mediterránea tiene su lógica personal de presión y desarrollo, por lo que uno o varios países fronterizos muestran intereses distintos en determinados campos cuyo desarrollo influye en todo el Mediterráneo. Además, la experiencia demuestra que las acciones globales de cooperación con respecto a todos los países resultan difíciles de realizar, ya que se topan con la oposición de una de las partes.

Por tanto, el planteamiento pragmático es imperativo, y ha de tener en cuenta una visión global de los intereses comunes de los países limítrofes mediterráneos. Aunque las acciones que se realicen han de responder a las necesidades de todos, se ha de dar prioridad a las locales. Será necesario facilitar las medidas dentro de áreas más homogéneas, a veces respecto a un número limitado de socios, al tiempo que se mantiene el acuerdo en principio dado por los países limítrofes. El planteamiento se puede resumir de la siguiente manera: planteamiento global de un Mediterráneo ampliado y medidas locales pragmáticas y tangibles.

Más allá de factores geográficos ligados a características de razonamiento de determinadas zonas de la cuenca mediterránea, se pueden considerar tres tipos diferentes de acciones multilaterales según la naturaleza del campo cubierto:

- Cooperación principalmente socioeconómica, financiera, cultural que no tiene un efecto directo sobre los problemas o sobre riesgos de presión declarados o potenciales.
- Cooperación o acciones de asociación en cuanto a seguridad y control de crisis con aspectos político-militares que pudieran estar relacionados con la nueva Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSD).
- Cooperación o acciones de asociación en cuanto a seguridad y control de crisis que excede los límites de la PECSD y pudieran incluso afectar a Estados Unidos.

Una sinergia entre los esfuerzos basada en la especificidad de las organizaciones que participan

Cada una de las grandes estructuras regionales del Mediterráneo tiene planteamientos fundamentalmente diferentes en cuanto a medios, así como a áreas de competencia y excelencia:

- La OSCE se basa en primer lugar en los derechos humanos, la democracia, el control de armamento y el establecimiento de medidas para generar confianza. Habiéndosele confiado el papel de elaborar un código de buena conducta entre dos grupos de coalición dentro del contexto de la guerra fría, la OSCE se ha convertido principalmente en una transición democrática y un instrumento diplomático de prevención en Europa; esta Organización no tiene competencias militares. Los países del sur del Mediterráneo no son miembros de esta organización, sin embargo, la OSCE mantiene el diálogo con ocho de estos países dentro de los límites del Grupo de Cooperación Mediterráneo (MCG).
- La OTAN es una organización de defensa local que ha demostrado su validez. Basada en el principio de defender a sus miembros colectivamente dentro de la zona euroatlántica, la OTAN desempeña un papel esencial en las fuerzas armadas en cuanto a instalaciones operativas conjuntas. Desde 1991, la OTAN está abriendo nuevos horizontes al gestionar situaciones de crisis, aunque no tiene un papel económico o político específico. Con el objetivo de prevenir, ha establecido el Diálogo Mediterráneo bilateral con siete países del sur del Mediterráneo y ha formado un simposio para la toma de decisiones y el intercambio de opiniones: el MCG. Al mismo tiempo, ha formado una asociación específica con los países de los Balcanes dentro de trabajo en equipo de la Ministerial de Defensa del Sudeste Europeo (SEDM).
- La Unión Europea es una Organización que se estableció por motivos de integración política. A este respecto, cubre todo el aspecto político y de seguridad, así como los aspectos económicos, sociales, culturales y militares. Mientras que la sección económica está bien consolidada, la de seguridad y defensa está evolucionando con el aumento de fuerza de la PECSO. Gracias a la Asociación Euromediterránea o el Proceso de Barcelona, la Unión Europea ha establecido una cooperación multilateral con doce países en torno al Mediterráneo con el fin de contribuir a establecer una zona de libre comercio y consolidar una zona de estabilidad.

Por tanto, conviene coordinar estos planteamientos complementarios para alentar la transparencia y eficacia de las acciones asumidas a fin de obtener la mejor sinergia entre los esfuerzos realizados. Respecto a los conceptos fundamentales de derechos humanos, control de armamento y medidas para fomentar la confianza, los cuales pudieran ser elaborados por la OSCE, bien directamente o a través del Proceso de Barcelona (el foro adecuado y más representativo), se pueden distinguir tres clases de situaciones:

- Cuando el desarrollo tiene prioridad sobre la seguridad dentro de una lógica de seguridad cooperativa, la Asociación Euromediterránea es esencial.
- Cuando vence la lógica de crisis abierta que requiere la presencia de las Fuerzas Armadas, conviene dar prioridad al Proceso de Barcelona si predominan los intereses europeos y si no afecta a la seguridad colectiva de los aliados atlánticos, y si las posibles operaciones relacionadas con la gestión de crisis están dentro del marco de la PECSD. En realidad, en este nivel de crisis, la vuelta a la estabilidad requiere operaciones para mantener o restaurar la paz en las que predominan las interacciones cívico-militares. Además, la Unión Europea tiene un espectro de diferentes clases de intervenciones («inter bastión»), que optimiza el uso y la coordinación de medios diferentes.
- Cuando la situación pueda requerir operaciones militares que sobrepasen los límites de la PECSD y afecten directamente a Estados Unidos, la OTAN estará, sin duda, más adaptada.

En cualquier caso, conviene dar prioridad a un planteamiento flexible que dé cabida a la naturaleza de la cooperación y a las características de la ubicación, al tiempo que respete los siguientes principios:

- Realismo de los objetivos y programas decididos.
- Elección de medidas que respondan a las expectativas de todos los socios del norte y sur del Mediterráneo.
- Asociación de todos los socios a la hora de elaborar y planear los diferentes proyectos, sobre todo en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Evolución en los resultados esperados, aun cuando el objetivo estratégico sea ambicioso.
- Introducción del concepto de flexibilidad a la hora de establecer medidas de asociación a fin de evitar determinadas presiones sublocales para ralentizar el proceso en curso.

Por tanto, las iniciativas han de concentrarse en las tres siguientes estructuras administrativas:

- La OSCE en relación con los principios fundamentales del desarrollo de la democracia y los derechos humanos, así como el control de armas.
- La OTAN para que haya cooperación de las instalaciones operativas conjuntas respecto al campo político-militar y la intervención en la crisis dentro de la zona del tratado, en caso de que surjan tensiones que requieran que los aliados europeos pasen a unas orientaciones que sobrepasen los límites de la PECSD.
- La Unión Europea respecto a los planteamientos políticos globales, los aspectos económicos, sociales, culturales y de seguridad, que finalmente incluyan una sección operativa adaptada al marco de la PECSD; es notablemente conveniente que los europeos dediquen más tiempo a reforzar el pilar de seguridad de la política de la Unión Europea en el Mediterráneo.

Otras organizaciones son pertinentes porque favorecen una cooperación local más intensa y continúan fomentando y generando iniciativas entre determinados socios cuando las estructuras antes mencionadas están bloqueadas, como es el caso, en este momento, del Proceso de Barcelona en relación con la reaparición de las tensiones en Oriente Próximo.

La gran ventaja para los países europeos es que el Proceso de Barcelona tiene en cuenta los avances europeos elaborados durante la Cumbre de Niza en cuanto a la PECSD a fin de mejorar el aspecto de la seguridad del Proceso haciendo uso de la capacidad cívico-militar para gestionar una crisis, que completaría su planteamiento global.

¿Qué relación podría haber entre la Asociación Euromediterránea y el Diálogo Mediterráneo de la OTAN?

El objetivo global tras la coordinación entre el Proceso de Barcelona y el Diálogo Mediterráneo es la mejor sinergia de esfuerzos expuesta anteriormente. Es algo que se ha de estudiar a fondo porque si por una parte las secciones económica, cultural y social son claramente responsabilidad del Proceso de Barcelona, por otra parte la sección de seguridad y defensa, sobre todo los aspectos militares, requiere ajustes más precisos de su funcionamiento.

Por tanto, conviene establecer un sistema de coordinación continuada entre ambas Organizaciones, cuya forma está todavía por definir, para todo lo relacionado con los aspectos de seguridad y defensa, teniendo en cuenta que esta coordinación ha de cumplir con cuatro principios fundamentales:

- Evitar establecer estructuras muy institucionales y hacer uso de las existentes a fin de ahorrar en medios y aportar flexibilidad y eficacia.
- Aprovechar el hecho de que varios países están presentes en ambas Organizaciones.
- Satisfacer las expectativas de todos los países a los que afecta, sobre todo los del Sur y los Balcanes, a cuyas preocupaciones ha de darse prioridad.
- Dar prioridad a las estructuras reactivas transversales a fin de evitar, en la medida de lo posible, procesos verticales largos y críticos hacia las autoridades superiores con poder de decisión.

La organización de la cooperación pragmática ha de construirse sobre estructuras existentes. Dentro de la OTAN existe en la actualidad una estructura llamada Grupo de Cooperación Mediterráneo que se especializa en asuntos mediterráneos.

Además, la Unión Europea está estableciendo un Comité Político y de Seguridad (COPS), un Comité Militar (CMUE) y un Estado Mayor (EMUE). Estas estructuras tendrán una relación técnica especializada con la OTAN de acuerdo con los acuerdos permanentes de consulta, cuya elaboración está en marcha. La Unión Europea está reforzando la Unidad Política y de Alerta Rápida (UPPAR) y está generando la Dirección General Exterior (DGE) dentro del campo de la PECSD. Estas nuevas estructuras del segundo pilar de la Unión Europea tienen que enfrentarse a la problemática vinculada a la cuenca mediterránea.

Entonces es posible imaginar hoy en día una relación continuada entre el Proceso de Barcelona, el MCG y las estructuras del Departamento del Consejo Europeo (DGE, UPPAR y EMUE) a fin de asegurar la coordinación continuada de las iniciativas tomadas en el Mediterráneo.

También es conveniente que el MCG se haga cargo de las medidas decididas dentro de la competencia de la SEDM y que se amplíe el Proceso de Barcelona a los países de los Balcanes para lograr su coherencia geográfica global.

Es fácil llevar a cabo este sencillo planteamiento. Conlleva el establecimiento de un MCG dentro de las estructuras de la PECSD y de una

división o departamento dentro del Proceso de Barcelona que pueda asegurar una coordinación continuada dentro del MCG y, así, tener en cuenta las ambiciones de varios socios.

Estas son las recomendaciones que se podrían hacer al término del C-4/2001.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidido por el CHEM

Delegación francesa

Presidente: CV. Gérard Valin

Cor. Antonio Badalucco

Cor. Xavier Laure

Delegación italiana

Vicepresidente: GB. Dante Angrisani

Cor. Nino Mucedda

CA. GN. Onofrio Lagiello

Delegación española

Vicepresidente: GB. FA. Marco Antonio Roel Fernández

GB. ET. Juan Ignacio Gutiérrez castro

Sr. D. José María Sanz-Pastor Mellado

Delegación portuguesa

Vicepresidente: Sr. D. Graca Gonçaves Pereira

T. Cor. FA. Joao Carlos Faleiro Gomes

T. Cor. ET. José Carlos Filippe Antunes Caldada

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

CUARTO TEMA

LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA Y LA SEGURIDAD EN EUROPA

LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA Y LA SEGURIDAD EN EUROPA

Introducción

Parece que el sistema de equilibrio conseguido durante la guerra fría y que condujo a la elaboración de los Tratados ABM y START II en materia de limitación de armas está a punto de romperse. No está claro si estas reminiscencias del orden del mundo antiguo, las cuales a pesar de todo siguen siendo factores de estabilidad, van a poder resistir la lenta reorganización del orden internacional: nuevos poderes, nuevos riesgos y nuevas respuestas. Entre estas últimas se encuentran las que intentan compensar unos riesgos que hace sólo unos años eran impensables (en gran medida como resultado de la desintegración del bloque soviético), tales como el lanzamiento de misiles o la transferencia de sofisticadas tecnologías de contrabando a los países del llamado Tercer Mundo.

El nuevo Gobierno americano está decidido a revisar a fondo su aparato militar y equiparlo para que pueda hacer frente a los que se consideran los nuevos retos estratégicos. Esta actitud contrasta marcadamente con la de los aliados tradicionales de Estados Unidos en Europa, donde hay otras prioridades y donde dominan la disposición a la prudencia y cierta aquiescencia.

Tras haber seguido la «revolución de asuntos militares» de los años noventa habiendo obtenido un éxito sólo parcial, Europa se enfrenta ahora a la aceleración de la tecnología militar, que le exigirá tomar decisiones que no se pueden posponer, pues correría el riesgo de dejar de ser compatible en términos operativos con su aliado norteamericano y haría aumentar su dependencia de él en cuanto a defensa. En consecuencia,

se pondría en peligro el concepto del segundo pilar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD).

En este trabajo analizaremos estos nuevos riesgos y amenazas que se le presentan a Europa, en concreto, los causados por la proliferación de armas de destrucción masiva y sus métodos de lanzamiento TMB a fin de determinar posibles respuestas.

También examinaremos las consecuencias de las posibles opciones que tiene Estados Unidos respecto a este tema, tanto en la fase regional como en la mundial. Asimismo se discutirá de qué forma se podría ver afectada la libertad de actuar de los países europeos de la OTAN y la Unión Europea como consecuencia de las decisiones de Estados Unidos.

Riesgos para la seguridad

La inestabilidad que rodea a Europa

Existe un arco enorme de inestabilidad potencial que rodea al este y sureste de Europa.

¿Qué va a sucederles a Rusia y a otros Estados de la antigua Unión Soviética? Parece que Rusia sigue sin encontrar la dirección, y si bien ha progresado en algunos campos, en lo que respecta a otros ha retrocedido. Moscú continúa luchando contra problemas internos y no queda nada claro adónde se dirige. Rusia pudiera optar por poner en práctica unas reformas económicas radicales o pudiera retirarse hacia el totalitarismo, bien que no parece probable que vuelva al comunismo. En la actualidad, el país está seriamente preocupado por el aumento del fundamentalismo islámico en las regiones meridionales, en Asia Central y el Cáucaso. Lo que hace ocho años era una amenaza tenue y poco definida es ahora una seria amenaza para Rusia y sus vecinos meridionales. Kazajistán y otros países de la antigua Unión Soviética han estado alertando sobre el levantamiento de los extremistas islámicos, que cuentan con el apoyo de países de Oriente Medio y Asia Meridional.

En algunos países del este de Europa, como son Bulgaria, Rumania, Macedonia, Albania y Eslovaquia, los gobiernos democráticos son muy jóvenes. Si fallan las expectativas generadas respecto a la ayuda económica procedente del oeste, estos gobiernos pudieran verse reemplazados por regímenes de características retrógradas.

Las intervenciones en la antigua Yugoslavia han transformado totalmente la situación en los Balcanes. Han nacido nuevos Estados y se ha producido cierta democratización, pero si la estabilidad se mantiene en la región es gracias a la ocupación militar, a la cual todavía no se puede poner fin. Existen grandes expectativas en relación con la ayuda económica y la progresiva integración de la región en las estructuras occidentales; la consecución de estas expectativas será dura y pudieran generarse frustraciones.

En el golfo Pérsico, Irán es, una vez más, el actor principal en la restauración del equilibrio del poder. Teherán continúa dirigiendo un programa de armas ambiguo, con sus misiles balísticos de teatro y tecnología nuclear. Además, ha estrechado sus relaciones con Irak mediante el intercambio de prisioneros del conflicto de 1980-1988, la autorización del movimiento de peregrinos y, recientemente, la ayuda prestada a Bagdad para hacer contrabando con petróleo y gas.

En el Mediterráneo, cruce de civilizaciones del Este, Oeste, Norte y Sur, y donde concurren tres de las religiones más extendidas en el mundo, la tolerancia tiene una importancia fundamental para que haya paz. A lo largo de la Historia, el Mediterráneo ha sido bien puente, bien divisor, factor de convergencia o divergencia. En la actualidad, parece que predomina la diversidad.

Mientras que el Viejo Continente ha podido mirar al futuro con optimismo, y en algunos casos con idealismo, tras décadas de total división entre el Este y el Oeste, el Mediterráneo ha continuado siendo lugar de disputas territoriales, étnicas y religiosas, que, en ciertos casos, se han acentuado tras la caída del muro de Berlín (16).

Tomando Argelia como ejemplo, el fundamentalismo amenaza la estabilidad del Estado. Entre los años 1991 y 1995 hubo más de 250.000 muertos como consecuencia del conflicto (17) (según algunas fuentes, la cifra de muertos asciende «sólo» a 100.000).

Otros factores potencialmente desestabilizadores en la región son el tráfico de drogas, el crimen organizado y la inmigración ilegal.

(16) El conflicto kurdo ha dejado 37.000 muertos y más de 25.000 personas murieron entre los años 1992-1995 en Bosnia. Fuente: *Washington Post*, 24 de abril de 1999, Prensa Asociada.

(17) *Idem*.

También el terrorismo ha encontrado apoyo en algunos países de esta región. Hoy en día, el peligro que suponen las armas de destrucción masiva no queda limitado al uso militar. Los grupos de extremistas suponen un riesgo de proliferación nuevo e inquietante. Un ejemplo de la forma en que pueden actuar estos grupos extremistas y terroristas lo constituye el atentado con gas sarín en el metro de Tokio, ocurrido en marzo de 1995.

La proliferación de armas de destrucción masiva

Se ha de considerar como un riesgo para Europa la proliferación de este tipo de armas, principalmente las biológicas y químicas, si bien en un futuro próximo podría incluir también armas nucleares, y los sistemas de lanzamiento en países que han demostrado ser fuente de inestabilidad.

Estados Unidos indica que son siete los países que apoyan el terrorismo internacional: Cuba, Irán, Irak, Libia, Corea del Norte, Sudán y Siria. Se sospecha que todos ellos han podido generar programas de armas biológicas y que todos, a excepción de Cuba, están produciendo armas químicas. También se sospecha que cuatro de estos países (Irak, Irán, Libia y Corea del Norte) (18) tienen programas nucleares. De todos estos países, los que están en el área mediterránea y en Oriente Medio son obviamente los que más preocupan a Europa.

Pese al empeño que pone la comunidad internacional para controlar la proliferación de estas armas, éstas continúan extendiéndose, y el riesgo de que caigan en manos de grupos terroristas hace que la amenaza sea más real y difícil de tratar.

Muchas de las partes proliferantes consideran que los misiles balísticos son el mejor sistema de lanzamiento de armas de destrucción masiva. Estados Unidos estima que los países que van a tener más capacidad para producir misiles intercontinentales durante los próximos 15 años son, aparte de Rusia y China, Corea del Norte, probablemente Irán y muy posiblemente Irak (19).

(18) «Evaluación estratégica 1999: *Priorities for a Turbulent World (Prioridades para un mundo turbulento)*. Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales, *National Defence University*.

(19) Consejo de Inteligencia Nacional, *Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat to the United States Through 2015 (Evolución de los misiles extranjeros y la amenaza para Estados Unidos que suponen los misiles balísticos de teatro hasta 2015)*. Septiembre de 1999.

Respecto a los misiles balísticos de teatro, la tecnología relativamente simple necesaria para su producción (a menudo son simples mejoras de sistemas básicos) unida a la tecnología de producción (también relativamente simple) necesaria para producir armas químicas y biológicas abre la posibilidad de utilizar este tipo de armas a un gran número de países.

Estados Unidos considera que el uso de estas armas contra sus fuerzas militares sólo supone una amenaza en teatros de operación alejados de sus propias costas, y que al continente americano sólo lo alcanzan los misiles balísticos intercontinentales. No obstante, la amenaza afecta mucho más directamente a Europa.

De forma resumida se expone a continuación la capacidad de los principales proveedores y receptores de tecnología de armas de destrucción masiva y sus sistemas de lanzamiento.

Rusia. Su capacidad estratégica de misiles balísticos intercontinentales es bien conocida. La reciente ratificación del Acuerdo START II va a reducir su arsenal nuclear (así como el de Estados Unidos) a unas 3.000 o 3.500 cabezas nucleares. Se cree que, incluso sin la ratificación del acuerdo, Rusia tendría que haber reducido el número de cabezas nucleares a menos de 3.000, porque tiene cientos de misiles balísticos que están en el periodo final de su vida útil y que no se pueden reemplazar (la velocidad de producción de los nuevos misiles *Topol-M* es de diez al año solamente). Algunos analistas creen que la única manera que tiene Rusia de retener su paridad estratégica con Estados Unidos será avanzar hacia un Acuerdo START III que permita reducir el número de cabezas nucleares a 1.000 o 1.500.

El lanzamiento no autorizado o accidental de un misil estratégico desde Rusia se estima muy improbable, ya que no se ha producido ningún cambio en los procedimientos técnicos o de seguridad usuales.

Rusia ha sido uno de los principales proveedores de material y tecnología de misiles balísticos.

China. La doctrina nuclear estratégica de este país incluye un componente de largo alcance del misil balístico intercontinental como medio de respuesta.

Pekín tiene en la actualidad alrededor de veinte misiles balísticos intercontinentales CSS-4 y está estudiando dos nuevas rampas móviles de lanzamiento de estos misiles.

El primer vuelo de prueba del sistema de misil balístico intercontinental móvil DF-31 se realizó en agosto de 1999.

Se cree que el alcance de este misil es de unos 8.000 kilómetros y el blanco será principalmente Rusia y Asia.

Es muy improbable que haya un lanzamiento no autorizado desde China. Ésta ha contribuido en gran medida a la proliferación de la tecnología de misiles balísticos.

Corea del Norte. Tras Rusia y China, parece que Corea del Norte es el siguiente país con capacidad para producir misiles intercontinentales.

Este país trató de poner un pequeño satélite en órbita en agosto de 1998 con el Vehículo de Lanzamiento Espacial (SLV) *Taepo Dong-1*. Sin embargo, la tercera fase del cohete falló durante el vuelo. Si hubiera funcionado, se podría haber considerado que el misil tiene un alcance superior a 5.500 kilómetros.

Estados Unidos se ha mostrado muy crítico en cuanto a la ayuda que Pyongyang ha prestado a Irán, Irak y Pakistán, así como a otros países.

Irán. Es uno de los países con más probabilidades de hacer pruebas con un misil intercontinental en los próximos quince años. En la siguiente década Irán podría adquirir la capacidad, con la ayuda y tecnología rusas, de lanzar una cabeza nuclear de varios cientos kilogramos de peso.

Un gran número de analistas cree que en los próximos años, con la ayuda de Corea del Norte, Irán podrá hacer pruebas con un misil intercontinental de tres fases *Taepo Dong-1*, o para el año 2015, con un misil intercontinental a partir del *Taepo Dong-2*.

También Teherán tiene un programa activo de misiles de alcance medio. Aparte de los misiles *Scud* que tiene, posiblemente esté produciendo el *Shahab 4* y *5*, con alcances de 2.000 y 5.500 kilómetros, respectivamente.

Irak. A pesar de que la guerra del Golfo y subsiguientes misiones de Naciones Unidas destruyeron toda la infraestructura de producción de misiles, Irak pudiera estar preparada para hacer pruebas con un misil intercontinental en los próximos quince años.

Con la ayuda de Corea del Norte, es muy probable que Irak pudiera avanzar en el programa de misiles *Taepo Dong-2* de tres fases (misil intercontinental o vehículo de lanzamiento estándar).

Libia. Este país, con unos 80 *Scud-Bs*, tiene el mayor número de misiles balísticos en el norte de África. También se sabe que está produciendo un misil de medio alcance, *Al Fatah*, con un alcance estimado de 950 kilómetros.

Además, Libia es el país que más armas de destrucción masiva está adquiriendo en esta región. Desde la década de los años setenta está comprando el material necesario para producir armas nucleares y, además, está alentando a los Estados árabes a adquirir este tipo de armas. Asimismo, se sabe que Libia ha producido armas químicas que ya ha utilizado (contra Chad en la guerra de 1986-1987) (20).

Argelia. A este país no se le conoce capacidad para producir armas de destrucción masiva o misiles balísticos. Sin embargo, desde el año 1989 Argelia está realizando investigaciones nucleares conjuntas con China y tiene en la actualidad dos reactores. La CIA estima que esto proporciona a Argelia la capacidad de producir tres kilogramos de plutonio al año (21).

En el año 1993, un diplomático argelino declaró:

«Dentro de diez años Estados Unidos tomará en serio a dos países africanos: Suráfrica y Argelia; ambos serán potencias nucleares potenciales» (22).

En conclusión, parece probable que algunos países que controlan la tecnología de las armas de destrucción masiva y los misiles balísticos estén preparados para transferir esta capacidad por motivos políticos o, simplemente, económicos. Por tanto, continuará la proliferación a corto y medio plazo.

En las proximidades inmediatas de Europa, la causa principal de la proliferación son las tensiones regionales, que se pueden clasificar en hostilidades Sur-Sur, y que no son el resultado claro de la hostilidad Sur-Norte.

Pero dado que dicha hostilidad existe, y puede llegar a ser extremadamente intensa en ocasiones (23), es innegable que si grupos de extremis-

(20) CARSON, A.: «NATO and North Africa (La OTAN y el norte de África)», en *Parameters*, otoño de 1998, p. 41.

(21) *Idem.*

(22) LESSER, I.: *Security in North Africa, Internal and External Challenges (Seguridad en el norte de África, retos internos y externos)*, RAND, Santa Mónica, 1993, p. 7.

(23) HUNTINGTON, S.: *The Clash of Civilizations (El choque de las civilizaciones)*, 1996, pp. 244-255.

tas se hacen con el poder, podrían explotar esta hostilidad y redirigir las rivalidades regionales, y por consiguiente sus fuerzas militares, en dirección Sur-Norte.

Respuestas

Así pues, existe la amenaza para Europa de que se produzca un lanzamiento de un pequeño número de misiles balísticos desde algunos países de alrededor de su perímetro.

Desde hace algunos años, éste es un tema que preocupa a la OTAN y a la Unión Europea Occidental (UEO), y están trabajando para encontrar posibles respuestas que pueden ser de naturaleza política o militar.

Las respuestas políticas intentan detener, o al menos aminorar, la proliferación de armas de destrucción masiva y sus sistemas de lanzamiento, y comprenden medidas para estabilizar el clima de confianza mediante el diálogo y la consulta –por ejemplo, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN y la Conferencia de Barcelona– (24); la negociación de acuerdos de limitación de armas (como es el Tratado de No-Proliferación de Armas y el Régimen de Control de Tecnología), y la presión diplomática y sanciones (tanto económicas como restricciones en la adquisición de material militar).

Las respuestas militares están destinadas a disuadir a los agresores potenciales o, si falla la disuasión, a asegurar que existan los mecanismos de defensa adecuados. En el primer caso, al agresor potencial se le deja bien claro que no obtendrá ninguna ventaja de un ataque o amenaza de ataque a Europa y que se verá expuesto a un contraataque (ya sea preventivo o previo) (25), así como represalias devastadoras. El segundo caso conlleva el establecimiento de un sistema de defensa antimisiles.

OTAN. En 1994 se formaron dos grupos de alto nivel: el Grupo Político-Militar de Alto Nivel sobre Proliferación (SGP) y el Grupo de Defensa de Alto Nivel sobre Proliferación (DGP). Aquél es responsable de los aspectos políticos y preventivos, mientras que este trata los asuntos militares.

(24) Asociación Euromediterránea firmada en 1995 entre la Unión Europea y doce países mediterráneos.

(25) El ataque preventivo se diferencia del previo en que éste tiene lugar tras el comienzo de una crisis. Ambos tipos de ataque tienen por objeto destruir las armas del enemigo antes de que pueda hacer uso de ellas.

En 1995 se adoptó el siguiente marco político: la OTAN tendría que hacer uso de su capacidad política y militar para poner freno a la proliferación y uso de armas de destrucción masiva y, si fuera necesario, para proteger el territorio, la población y las fuerzas de los países de la OTAN.

El nuevo Marco Político Estratégico, aprobado en la Cumbre de Washington de 1999, afirma que:

«La postura defensiva de la Alianza contra el riesgo y la amenaza potencial de la proliferación de armas Nucleares, Biológicas y Químicas (NBQ) y sus sistemas de lanzamiento ha de mejorarse con sistemas de defensa antimisiles.»

En el comunicado final de la Cumbre (párrafo treinta) se lee lo siguiente:

«... para evitar la proliferación, el objetivo principal de la Alianza y sus miembros es impedir que ocurra dicha proliferación o, si ocurriera, invertir la situación mediante medios diplomáticos. Reiteramos nuestro total apoyo a las organizaciones internacionales para evitar la proliferación y su reforzamiento.»

En aquella ocasión se lanzaron dos iniciativas relacionadas con este asunto.

La primera, la Iniciativa de Potencial de Defensa (DCI), cuyo objetivo es mejorar el potencial militar de la Alianza, establece en una de sus decisiones (SF2) que:

«... la Alianza y los países de la OTAN han de estudiar las posibilidades para mejorar sus sistemas de defensa contra ataques aéreos, y equiparlos con la capacidad de actuar más eficazmente contra misiles balísticos de teatro, misiles de crucero y otros métodos de ataque aéreo» (26).

La segunda, la Iniciativa de Armas de Destrucción Masiva está destinada a dar vigor a las fuerzas políticas y militares de la Alianza y a coordinarlas en la lucha contra la proliferación. Como parte de esta iniciativa, se ha establecido el Centro WMD para vigilar la situación de este tipo de armas y prestar asistencia en esta batalla.

Estrechamente vinculado a estos esfuerzos se encuentra el Comité de Defensa Aérea de la OTAN (NADC), que desde 1992 está investigando los requisitos de un sistema de defensa antimisiles para velar ante las

(26) Compendio de decisiones sobre la DCI, HLSG-N (99), revisión 6 de mayo de 2000.

amenazas a los flancos de la Alianza. El NADC ha adoptado la política Defensa Aérea Extendida y Defensa Contra Misiles de Teatro (EAD/TMD).

En este campo, la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento (CNAD) también ha tenido mucha actividad, y en 1995 se estableció el Grupo *Ad Hoc* de Defensa contra Misiles (MDAHG) con la misión de estudiar los aspectos tecnológicos, de normalización y cooperación que facilitarán el establecimiento de las pautas de la arquitectura general y operacional para la defensa aérea extendida y defensa contra misiles de teatro.

Los estudios realizados por el MDAHG llevaron a la definición en 1997 de un modelo que comprende los siguientes elementos:

- Defensa de la capa superior. Capaz de interceptar misiles balísticos fuera de la atmósfera a altitudes superiores a 35 kilómetros en un área de 1.600 kilómetro por 500 kilómetro. En la actualidad, Estados Unidos es el único país que está generando esta capacidad, concretamente la Defensa Aérea de Gran Altitud del Teatro (THAAD) y la Capacidad Naval para Cobertura de Teatro (NTW). Debido al elevado coste y a la gran complejidad de estos sistemas, el único país con posibilidades de tener estos medios a su disposición es Estados Unidos y, posiblemente, la Alianza (como conjunto, no cada país por separado).
- Defensa de la capa inferior. Destinada a interceptar misiles balísticos dentro de la atmósfera por debajo de 35 kilómetros. En estos momentos hay varios programas de cooperación en curso, entre otros, el PAC-3 (*Advanced Patriot*), en el que participan Estados Unidos, Alemania y Países Bajos; el Sistema de Defensa Aérea de Extensión Media (MEADS), con Estados Unidos, Alemania e Italia, y el proyecto SAMP (*Sol-Air Moyenne Portée*), en el que Francia e Italia son socios. Se están realizando estudios para demostrar el potencial del SAMP/T en el papel de la defensa contra misiles balísticos de teatro.

El PAC-3 es una versión mejorada del PAC-2, utilizado en la guerra del Golfo, e incorpora el nuevo interceptor *Erint* (impacto para destruir) con una altitud de intercepción de hasta 30 kilómetros y proporciona defensa a un área de entre 40 y 60 kilómetros de diámetro. Está previsto que el PAC-3 empiece a funcionar en el año 2002. Estados Unidos pudiera retirarse del Sistema MEADS o proponer una versión menos ambiciosa que utilice un interceptor basado en el PAC-3:

- Sistemas navales. Se considera que son necesarios ya que, aunque hay una cierta duplicidad con los sistemas de tierra, ofrecen más flexibilidad y se estacionan con facilidad en posiciones avanzadas incluso antes de que comience el conflicto y sin que ello agrave la crisis. Los sistemas americanos NTW y de Defensa del Área Naval (NAD) para las capas superior e inferior respectivamente pueden proporcionar esta capacidad, así como los posibles programas de cooperación, los cuales conllevan la construcción de fragatas en Canadá, España, Alemania, Países Bajos y en Francia, Italia y Reino Unido (actualmente en curso). El NAD se basa en una versión simplificada del misil *Block IVA*, su área de defensa es idéntica a la del PAC-3 (si bien pudiera ser menos efectivo porque utiliza una cabeza nuclear explosiva en vez del interceptor «impacto para destruir») y se va a utilizar en buques con el sistema de combate AEGIS y equipados con rampas de lanzamiento vertical. Está previsto que este sistema esté operativo en 2004.
- Alerta temprana. En 1995 la OTAN aceptó la propuesta americana de proporcionar esta capacidad a la Alianza y, en consecuencia, no existen planes para establecer una estructura independiente.
- Gestión de la Batalla C3I (BMC3I). La capacidad de asegurar una coordinación apropiada de operaciones TMD tiene una importancia fundamental. Las características más importantes a este respecto están bajo la responsabilidad de la Organización de Gestión del Sistema de Mando y Control Aéreo de la OTAN (NACMO) con la TMD incluida en el Sistema de Mando y Control Aéreo (ACCS).

El coste que supone producir y establecer un potencial antimisiles creíble es extremadamente elevado. Según unos estudios, el coste estimado de entre 14 y 28 sistemas de «capa inferior» es de entre tres y cinco mil millones de dólares norteamericanos, y ocho sistemas de capa superior costarán entre unos dos y tres mil millones de dólares, mientras que el sistema BMC3I, indispensable, y las interfaces de alerta temprana costarán otros 200 millones de dólares. Estas estimaciones no incluyen el coste de las plataformas (27).

El proceso de decisión se complica aún más debido a las diferentes opiniones entre los países de la OTAN respecto a la importancia y la urgencia de tener una red defensiva antimisiles y el efecto que ello tendría en la

(27) THALASSOCRATES, A.: «NATO launches TMD effort (La OTAN lanza el esfuerzo TMD)», en *Military Technology* (Tecnología Militar), agosto, 1998, pp. 87-91.

estabilidad internacional. Existen dudas entre los países miembros respecto a la efectividad del sistema, pues las pruebas realizadas hasta ahora son de laboratorio (alcance de tiro) sin tener en cuenta ninguna contramedida.

La UEO lleva tiempo interesada en este tema, y en el año 1993 celebró un simposio en Roma para debatir las opciones del sistema de defensa de tipo TMD. No se siguió esta iniciativa porque los aliados europeos decidieron no duplicar su capacidad militar. En el año 1994 la OTAN aprobó la IESD y el concepto de «fuerzas separables pero no separadas», bajo el cual los recursos y medios de la Alianza están a disposición de la UEO y, en el futuro, de la Unión Europea. Por tanto, la Unión Europea-UEO participa en las medidas políticas contra la proliferación, pero no tendrá capacidad de defensa antimisiles propia. En el caso de que dicha capacidad sea necesaria para realizar una *misión Petersberg*, la OTAN tendrá que proporcionarla.

Estados Unidos. Además de los programas mencionados anteriormente, Estados Unidos también está desarrollando otros con objeto de interceptar misiles balísticos en la fase de impulso mediante el uso de plataformas aéreas. Hay dos proyectos: uno basado en misiles interceptores aerotransportados de alta velocidad (ABI) lanzados desde aviones caza; y otro que utiliza un láser aerotransportado de alta potencia (ABL) instalado en un Boeing 747-400F o en un satélite (28).

Respecto a la protección de su territorio contra misiles intercontinentales, Estados Unidos está desarrollando el Sistema de Defensa Nacional Antimisiles (NMD), proyecto que constará de dos fases: el objetivo de la primera será la defensa contra un número pequeño de cabezas nucleares poco sofisticadas y conllevará el despliegue de 20 sistemas de interceptores de misil en la región central de Alaska en el año 2005 y otros 100 sistemas en el año 2007. Durante la segunda fase, que dará comienzo en el año 2011, se aumentará el número de interceptores a 250, distribuidos en dos lugares. Este programa también supone la colocación de un radar terrestre de seguimiento dentro del territorio americano y dos Sistemas de Sensores Infrarrojos en el Espacio (SBIRS), uno con seis satélites en órbitas altas y el otro con 24 en órbitas medias.

(28) El láser basado en satélite iría contra las cláusulas del Tratado ABM y la segunda declaración acordada de los Acuerdos de Demarcación de TMD.

Análisis

El desarrollo de un potencial antimisiles efectivo sin duda influirá en la situación estratégica actual. En este momento no se puede prever el impacto total de esta iniciativa.

La intención de Estados Unidos, a menudo repetida y ahora confirmada por la nueva Administración —el nuevo secretario de Defensa es autor de un informe polémico sobre la amenaza de misiles balísticos (29)—, de generar simultáneamente potencial NMD y TMD da lugar a un gran abanico de cuestiones, no sólo en cuanto a los adversarios potenciales de Estados Unidos, sino también de sus aliados.

En realidad, ni Estados Unidos ni Europa están desprotegidas contra la amenaza de los misiles balísticos.

Como primer paso, pueden recurrir a la prevención. La diplomacia y el control de armas pueden ralentizar, si no detener, la proliferación de armas de destrucción masiva y sus sistemas de lanzamiento.

Después pueden hacer uso de la disuasión. Es obvio que Estados Unidos y Europa tienen medios disuasorios (convencionales y nucleares) que garantizan la posibilidad de responder con una fuerza devastadora a cualquier agresión biológica-química por parte de un país de segundo nivel.

En tercer lugar, se cuenta con cierto potencial para responder a esa fuerza. Algunos países europeos ya tienen medios de ataque en plataformas navales o aéreas, o están a punto de tenerlos. Las características móviles de muchos misiles balísticos de corto alcance hacen que sean muy apropiados para el ataque aéreo de precisión, algo que ya está disponible. Esta capacidad depende de información e inteligencia adecuadas.

Sin embargo, este potencial no satisface a Estados Unidos, que no parece dudar cuando se enfrenta al riesgo de alterar el equilibrio y los acuerdos alcanzados como resultado de la guerra fría, tales como el Tratado ABM y el START II. Tal y como ha indicado Dean Wilkening, si el potencial de NMD americano de 100 interceptores es compatible con el arsenal ruso de 1.200 cabezas nucleares, el número de interceptores planeados

(29) RUMSFELD, D. y otros: *Executive Summary of the Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States (Resumen ejecutivo del informe de la Comisión para evaluar la amenaza que los misiles balísticos suponen para Estados Unidos)*, 15 de julio de 1998.

para la segunda fase del proyecto NMD (unas 200) eliminará completamente la capacidad de Rusia para responder. Si los rusos quieren mantener la capacidad de respuesta, se verán obligados a aumentar sus arsenales al menos hasta 1.800 cabezas nucleares (30).

El mismo escenario, si se aplica a China, podría producir resultados incluso más drásticos.

El tamaño más reducido del arsenal chino lo hace ineficiente incluso con menos interceptores americanos que los que se han planeado para la primera fase NMD. En cuanto a los países que supuestamente constituyen los principales objetivos NMD de Estados Unidos, a saber, Corea del Norte, Irán e Irak, su posible capacidad de misiles balísticos intercontinentales, alcanzable para alrededor de los años 2010-2015, quedará completamente neutralizada.

¿Merece la pena estratégicamente esta ventaja?

Respecto a los tres países mencionados anteriormente no parece que existan dudas importantes, pero en lo que respecta a los otros, sobre todo Rusia y China, todo depende del grado de reacción.

Parece que Rusia se ve rodeada. Le interesa reducir los arsenales nucleares para obtener paridad estratégica a unos niveles muy inferiores a los actuales. Pero pudiera verse obligada contra su voluntad a embarcarse en una nueva expansión de estos arsenales, la cual es, además, defendida en ciertos sectores rusos como manera de compensar su debilidad actual en lo que a armas convencionales se refiere.

Aunque muy improbable dadas las actuales dificultades económicas que atraviesa Rusia, otra hipótesis sería alejarse del Tratado ABM y adoptar un sistema igual al Sistema NMD, si bien de menor tamaño. Probablemente Rusia posea cierta capacidad técnica y científica para hacerlo. Ambas situaciones podrían constituir el comienzo de una nueva carrera armamentística que no dejaría de arrastrar a Europa.

En efecto, si en el primer caso los arsenales nucleares francés y británico retuvieran en gran medida su capacidad disuasoria (debido a sus propias doctrinas tan peculiares de selección de objetivo).

(30) WILKENING, D.: «Ballistic Missile Defence and Strategic Stability (Defensa contra misiles balísticos y estabilidad estratégica)», en *Adelphi Papers* 334, Oxford University Press, mayo, 2000, pp. 38-41.

En cuanto a China, es muy probable que la NMD americana y las posibles reacciones rusas mencionadas anteriormente hicieran que este país reaccionase aumentando su arsenal nuclear. Esta expansión podría invalidar años de trabajo dedicado al control de armamento y a evitar la proliferación. Lo más probable es que un aumento del arsenal chino trajera consigo una reacción idéntica por parte de la India, lo que provocaría un aumento de las fuerzas nucleares de Pakistán. Esta cadena de reacciones seguramente alcanzaría el perímetro de Europa.

¿Qué opciones tienen la OTAN y la Unión Europea?

Ya existen iniciativas en el contexto de la OTAN, y los países europeos podrían participar en la definición de la arquitectura de su sistema aportando bloques de construcción creados en Europa (o en proceso de creación). Con este fin, uno de los sectores principales de la inversión europea debiera ser el establecimiento de una inteligencia europea basada en el intercambio de inteligencia nacional, lo que conduciría a una capacidad de valoración común.

Comparados con el NMD, los Programas TMD tienen unas características marcadamente diferentes y más concretas, derivadas directamente de las experiencias de la guerra del Golfo. Naturalmente, en un principio Estados Unidos desarrolló estos programas y enseguida se unieron varios países europeos. Incluso el objetivo de los sistemas americanos actuales o los que se están generando no es defender sólo territorio americano, sino también dar protección a sus fuerzas expedicionarias y a las de los aliados, a la infraestructura de apoyo militar y a la población civil.

Dado que no son una amenaza directa para las fuerzas de disuasión de ninguna de las potencias nucleares, su impacto en el plano estratégico es potencialmente mucho menos destabilizador. Incluso se puede decir que como el objetivo de los Programas TMD es esencialmente aquellos países proliferantes, contribuyen en cierto modo a reestabilizar el equilibrio previo a la proliferación de las oligarquías nucleares.

Está claro que generar potencial TMD tiene una justificación operativa más firme e inmediata que la del potencial NMD. Los misiles balísticos de teatro, no sólo existen en realidad (no son resultado de proyectos por creíbles que sean), sino que se pueden utilizar sin correr el riesgo de que se dé una escalada de inhibición. Esto ya ha ocurrido, si bien sólo con cabezas nucleares convencionales.

Otro aspecto en favor del potencial TMD es la relativa invulnerabilidad de los lanzadores móviles de misiles de teatro ante fuerzas de contraataque. Por esta razón, la disuasión es un arma mucho menos efectiva contra estos sistemas y la probabilidad de tener que interceptar estos misiles en vuelo es mucho mayor.

Por tanto, no sorprende que la TMD sea una necesidad operativa para la OTAN y que este problema preocupe a la mayoría de los países europeos. La necesidad de proteger a las fuerzas en campaña contra misiles de teatro parece tener la misma importancia hoy en día que la protección contra un ataque aéreo convencional.

¿Podrá funcionar este potencial en un nivel más bajo y restringido, como sustituto europeo de la NMD americana?

Nosotros creemos que sí puede sin duda alguna. Si bien no hay motivos evidentes para que Europa tema un ataque con misiles intercontinentales, existen razones obvias para que se defienda contra un ataque a menor escala con misiles de teatro, que no puede impedir con su potencial preventivo o de represalia. Para nosotros, el riesgo no parece ser lo suficientemente serio para justificar un potencial dedicado, pero si existen Sistemas TMD disponibles para proteger a las fuerzas (por definición nos referimos a sistemas móviles), se podrían utilizar, total o parcialmente, para proporcionar protección territorial.

De esta forma Europa podría proveerse de un potencial antimisiles limitado sin desafiar directamente a Rusia o a los países del Sur (31). Este potencial podría resultar ser el mecanismo esencial para la gestión de crisis porque aportaría opciones operativas que, dado que la seguridad fundamental de las poblaciones está asegurada, evitarían la necesidad de pasar automáticamente al nivel de represalias. Esto es lo que ocurrió en Israel en el año 1990.

Sin embargo, es necesario superar algunos obstáculos. Se ha dicho anteriormente que el potencial TMD comprende dos tipos de sistemas de interceptación activa: uno de «capa inferior» y otro de «capa superior», ambos son esenciales para que la defensa antimisiles sea efectiva.

Si bien existen o se están desarrollando sistemas del primer tipo (PAC-3, MEADS o SAMP-T) en ambos lados del Atlántico, los sistemas del segun-

(31) Rusia ya se ha mostrado a favor de esta situación.

do tipo sólo se están desarrollando en Estados Unidos por el momento (THAAD y NTW), los cuales no parecen estar al alcance tecnológico de Europa (sin que se transfiera la tecnología pertinente desde Estados Unidos). Ningún país europeo tiene capacidad económica para desarrollar un sistema como éste. Pero el campo de influencia de los sistemas de capa superior trasciende claramente las fronteras nacionales, no sólo por las necesidades que conlleva la colocación del equipo de detección y seguimiento, sino también por el espacio necesario para realizar las interceptaciones (32).

Por tanto, el uso de estos sistemas, así como su tecnología y alto coste, indica que es necesario el desarrollo internacional.

Por ende, nos parece que dado que existe una necesidad clara de contar con una TMD operativa, los aliados de la OTAN debieran adoptarla sin reservas.

En el caso de la «capa inferior», los sistemas que ya se están desarrollando mediante la cooperación internacional (y no sólo aquellos en los que participa Estados Unidos) han de seguir adelante. Sería muy deseable una asociación europea en este campo tanto como medio de darle sustancia a la IESD como por el importante efecto que tendría en el sector de defensa europeo.

En cuanto a los sistemas de la «capa superior», una posible alternativa sería recurrir a una solución de propiedad colectiva: un potencial propiedad de la OTAN y dirigido por ésta, similar a lo que ocurre actualmente con el Sistema OTAN de Alerta Temprana Aerotransportada (NAEW). Habría que encontrar una solución que satisficiera las necesidades concretas de Francia, lo cual no es imposible.

¿Sería necesario producir este potencial haciendo uso de los sistemas que se están desarrollando en Estados Unidos?

Se podría negociar una participación europea intensa en la investigación y desarrollo industrial de un sistema de la «capa superior», pero sólo si los aliados europeos fueran capaces de resistir la presión norteamericana de una puesta en práctica a corto plazo (33) (es natural que los norteamericanos presenten una evaluación «muy pesimista» de la amenaza). Esta

(32) Se puede detectar el objetivo en el país A, lanzar el interceptor en el país B, y la interceptación puede darse verticalmente por encima del país C.

(33) Los aliados europeos conocen bien este problema. Se recordarán las presiones por parte de las autoridades americanas de las que fueron objeto los aliados con relación al proyecto de Vigilancia Terrestre de la Alianza.

participación europea contribuiría a reducir la actual condición de inferioridad tecnológica de Europa en contraste con la de Estados Unidos.

Ya hemos expuesto las razones políticas, entre las cuales destaca, sobre todo, la posibilidad de dar comienzo a otra carrera armamentística que, ciertamente, iría en detrimento del criterio de convergencia europea, la consolidación del euro y, por tanto, el aumento de la integración europea.

Algunos analistas creen que esta carrera armamentística atraparía a Europa y Rusia en una espiral que impediría que Europa se convirtiese en una potencia económica mundial y, al mismo tiempo, retrasaría la recuperación de Rusia.

En la lucha contra la proliferación, los instrumentos elegidos por los europeos deberían ser, en primer lugar, la prevención, después el diálogo, el control de armas, el respaldo activo y, finalmente, la capacidad de disuadir.

En nuestra opinión, fomentar una acción conjunta para reforzar el Diálogo Mediterráneo y extender la Asociación para la Paz (u otra iniciativa similar) a la cuenca del Mediterráneo sería muy ventajoso para la OTAN.

También sería beneficioso aumentar la participación de la Unión Europea en estas iniciativas. Todo depende de que se alcance un acuerdo concreto dentro de la Unión Europea y se definan posturas verdaderamente en común. Incluso sin tal acuerdo, hay unas cuantas organizaciones que podrían contribuir mucho a la estabilidad en el perímetro de Europa. Si se coordinan bien, el desarrollo, la asistencia y el diálogo (como por ejemplo mejorar el Proceso de Barcelona) podrían resultar una combinación efectiva. Gestionando dichos esfuerzos de forma eficaz, se podrían reducir las tensiones regionales en las regiones del perímetro europeo, así como las que ponen a los países de los flancos europeos contra los países europeos desarrollados.

Conclusiones

Existe una amenaza potencial creciente de proliferación de armas de destrucción masiva y sus sistemas de lanzamiento a la que hay que hacer frente.

Las respuestas a esta amenaza no deben poner en peligro los equilibrios estratégicos existentes.

Existe una necesidad operativa clara de generar una defensa TMD, cuyo objetivo principal sería proteger a las fuerzas operativas, si bien se podría destinar, si fuera necesario, a proteger el territorio y la población.

Un potencial TMD efectivo podría ser un instrumento muy valioso para la gestión de crisis ya que crearía fases de reacción intermedia que, de otra manera, no estarían a disposición.

Para que el sistema de arquitectura TMD sea efectivo, ha de estar completo y contar con sistemas preparados para actuar en ambas capas. En los dos lados del Atlántico se están desarrollando sistemas de la «capa inferior». Estados Unidos es el único país que está generando sistemas de la «capa superior» debido al alto coste que conlleva y a la complejidad tecnológica.

Este hecho junto a la gran cantidad de espacio necesario para operar los sistemas de la «capa superior» apuntan hacia la propiedad y el uso multinacionales.

El alto coste de estos sistemas no ha de hacer peligrar los objetivos de progreso de la Unión Europea ni agravar su dependencia tecnológica de Estados Unidos. Para Europa, conseguir la transferencia de tecnología será tan importante como poder formar asociaciones concretas.

Habrà que seguir considerando como medidas prioritarias los esfuerzos antiproliferación mediante la prevención, así como la realización de acciones contra las causas de los conflictos. Tanto la OTAN como la Unión Europea tienen mecanismos específicos que se debieran utilizar. Sería de desear que se profundizara en el diálogo institucional en la OTAN y la región mediterránea, y se creara un mecanismo del tipo Asociación para la Paz para esa región. En la Unión Europea, continuar con el diálogo y prestar asistencia selectiva a las regiones limítrofes (siempre que tengan los mismos objetivos europeos de seguridad y defensa) sin duda contribuirá a generar la credibilidad de la Unión Europea y hacer de ella una contribución importante a la paz y la seguridad internacionales.

Recomendaciones finales

Los países europeos han de cooperar con Estados Unidos para definir una arquitectura común para el Sistema TMD, para la que se podrían utilizar los bloques de construcción europeos además de los norteamerica-

nos. Con este fin, es necesario que la industria de defensa y la tecnología europeas participen y que se alcance un acuerdo gubernamental para la transferencia de tecnología.

Se podría desarrollar en Europa más potencial para este Sistema TMD común, como la construcción de sistemas europeos comunes de inteligencia o nuevos sensores, armas, etc.

En cualquier caso, esta cooperación debiera conducir a un proceso colectivo de toma de decisiones firme.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidido por el IDN

Delegación portuguesa

Presidente: Col. (Army) José Manuel Freire Nogueira

Sr. D. Antonio Morais Arnaud

Col. (Army) José Ignacio de Sousa

Delegación italiana

Vicepresidente: CA. Ferdinando Giuffrida

Col. amm comm Romano Rota

Col. Aarn Sanzio Bonotto

Delegación española

Vicepresidente: CA. Miguel Illán Rivera

GB. AF. Antonio de Padua Ríos Domínguez

Señor don José María García Alonzo

Delegación francesa

Vicepresidente: Col. Renaud de Malaussene

Col. Christophe Motte

CV. Jean Tandonnet

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	9
<i>Primer tema</i>	
¿QUÉ POLÍTICAS DEBERÍAN ADOPTARSE PARA DEMOSTRAR QUE EL CRECIENTE COMPROMISO EUROPEO EN LOS ASUN- TOS DE DEFENSA NO ESTÁ DIRIGIDO CONTRA EL SUR?	13
Ámbito	15
Introducción.....	16
Análisis de la situación	17
— <i>Las bases del Diálogo</i>	17
— <i>Iniciativas de defensa recientes</i>	19
— <i>Los temores del Sur</i>	21
— <i>Los antagonismos entre los países del Sur</i>	22
Consideraciones y recomendaciones	23
— <i>Marco global</i>	23
— <i>Marco de seguridad</i>	24
Síntesis y conclusiones	26
— <i>Marco global</i>	26
— <i>Marco de seguridad</i>	27
Anexo I.....	27
— <i>Hitos de la defensa de Unión Europea</i>	27

Anexo II.....	30
– <i>El escenario del Mediterráneo Sur</i>	30
– <i>El Magreb</i>	31
– <i>El Macrek</i>	32
– <i>La zona del golfo Pérsico</i>	34
Anexo III.....	35
– <i>Lista preliminar de naciones del Oeste a Este</i>	35
Composición del grupo de trabajo.....	37
 <i>Segundo tema</i>	
FUERZAS ARMADAS, INMIGRACIÓN ILEGAL Y NARCOTRÁFICO ..	39
Objeto.....	41
El problema.....	41
– <i>La inmigración ilegal</i>	41
– <i>El tráfico internacional de drogas</i>	43
– <i>Consecuencias operativas</i>	44
Conceptos y definiciones.....	45
– <i>Espacios marítimos</i>	45
– <i>Espacios aéreos</i>	45
– <i>Espacios terrestres</i>	45
– <i>Plataformas</i>	45
Órganos que ejercen la competencia en el ámbito marítimo y terrestre.	47
Coordinación entre órganos de la Administración.....	47
Acuerdos y convenios internacionales.....	48
– <i>Acuerdos de carácter policial</i>	48
– <i>Acuerdos de carácter militar</i>	50
– <i>Tratados y acuerdos internacionales</i>	52
– <i>Operaciones militares internacionales reales</i>	54
– <i>Países mediterráneos</i>	55
Disfunciones.....	56
Posibles líneas de acción.....	57
Propuestas.....	60
– <i>Operativas</i>	60
– <i>Legales</i>	61

Anexo I.....	62
— <i>Características de la inmigración ilegal en España e Italia</i>	62
Anexo II.....	63
— <i>Aprehensiones de drogas en España durante el año 2000</i>	63
Anexo III.....	63
— <i>España: acción del Estado en la mar</i>	63
Anexo IV	65
— <i>Portugal: acción del Estado en la mar</i>	65
Anexo V	67
— <i>España: acción del Estado en la tierra</i>	67
Anexo VI	69
— <i>Definición y división de los espacios marítimos según la Convención de Naciones Unidas sobre la Ley de Mar</i>	69
Anexo VII	70
— <i>España: organismos que ejercen la competencia en los diversos espacios territoriales</i>	70
Anexo VIII.....	73
— <i>Resumen de la división de competencias en Francia, Italia y Portugal</i>	73
Anexo IX	75
— <i>España: colaboración entre órganos de la Administración</i>	75
Composición del grupo de trabajo.....	81
 <i>Tercer tema</i>	
COORDINACIÓN ENTRE EL PROCESO DE BARCELONA Y EL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO DE LA OTAN	83
Una solución pragmática acentuada por un planteamiento conceptual global.....	86
Una sinergia entre los esfuerzos basada en la especificidad de las organizaciones que participan.....	87

¿Qué relación podría haber entre Asociación Euromediterránea y el Diálogo Mediterráneo de la OTAN?	89
Composición del grupo de trabajo.....	93
<i>Cuarto tema</i>	
LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA Y LA SEGURIDAD EN EUROPA	95
Introducción.....	97
Riesgos para la seguridad.....	98
– <i>La inestabilidad que rodea a Europa</i>	98
– <i>La proliferación de armas de destrucción masiva</i>	100
Respuestas	104
Análisis.....	109
– <i>¿Merece la pena estratégicamente esta ventaja?</i>	110
– <i>¿Qué opciones tienen la OTAN y la Unión Europea?</i>	111
– <i>¿Podrá funcionar este potencial en un nivel más bajo y restringido, como sustituto europeo de la NMD americana?</i>	112
– <i>¿Sería necesario producir este potencial haciendo uso de los sistemas que se están desarrollando en Estados Unidos?</i>	113
Conclusiones	114
Recomendaciones finales	115
Composición del grupo de trabajo.....	117
ÍNDICE	119

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- *1.** Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- *2.** Las conversaciones de desarme convencional (CFE).
- *3.** Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- *4.** Cinco sociólogos de interes militar.
- *5.** Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- *6.** Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
- 7.** Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
- 8.** Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
- 9.** IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
- 10.** XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
- 11.** Anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
- 12.** XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
- 13.** Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- *14.** II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- *15.** La crisis de los Balcanes.
- 16.** La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
- 17.** Second anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
- 18.** Las misiones de paz de la ONU.
- 19.** III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
- 20.** Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
- 21.** La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.

- 22.** El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.
- 23.** V Jornadas de Defensa Nacional.
- 24.** Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
- 25.** Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
- 26.** Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
- 27.** La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
- 28.** Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.
- 29.** El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas (I).
- 30.** Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
- 31.** El islam: presente y futuro.
- 32.** Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
- 33.** La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
- 34.** Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
- 35.** La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999).
- 36.** Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
- 37.** Aproximación estratégica española a la última frontera: La Antártida.
- 38.** Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
- 39.** La Aviación en la guerra española.
- 40.** Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
- 41.** La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI.
- 42.** La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000).
- 43.** Rusia: conflictos y perspectivas.

- 44.** Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.
- 45.** La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.
- 46.** La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
- 47.** Operaciones anfibia de Gallípolis a las Malvinas.
- 48.** La Unión Europea: logros y desafíos.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.



MINISTERIO
DE DEFENSA



SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
CENTRO DE PUBLICACIONES



9 788478 238705