

DEFENSA
Y
GLOBALIZACIÓN

CARLOS DE CUETO NOGUERAS
ADOLFO CALATRAVA

DEFENSA
Y
GLOBALIZACIÓN

GRANADA
2012

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.
Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© LOS AUTORES
© UNIVERSIDAD DE GRANADA

Defensa y globalización

ISBN: 978-84-338-5334-9 Depósito legal: Gr./0000-2012

Edita: Editorial Universidad de Granada
Campus Universitario de Cartuja. Granada

Fotocomposición: García Sanchis, M.J., Granada

Imprime:

Printed in Spain

Impreso en España

*A Juan Antonio García Sistac
Un buen compañero de viaje*

INDICE

<i>Prólogo.</i> CARLOS DE CUETO NOGUERAS y ADOLFO CALATRAVA	XIII
Parte I	
ACTORES Y POLÍTICAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA	
<i>Hacia un paradigma de pluralidad en los actores de la seguridad: La privatización de la seguridad y el papel de las compañías privadas.</i> CARLOS DE CUETO NOGUERAS	3
<i>El papel de la sociedad civil en la transformación pacífica de los conflictos armados.</i> PEDRO CARRASCO JIMÉNEZ	33
<i>La estimación de costes de Programas de Defensa en apoyo a la toma de decisiones.</i> RODRIGO ORTÚZAR MATURANA y VALENTÍN MOLINA MORENO	49
<i>Potencialidades y límites de la Agencia Europea de Defensa en la consecución de los ambiciosos objetivos asignados.</i> MARÍA LUISA SÁNCHEZ BARRUECO	59
<i>Los battlegroups de la Unión Europea: ¿Un instrumento eficaz para la gestión de crisis?</i> JAVIER IGNACIO GARCÍA GONZÁLEZ	73
<i>Estabilidad y seguridad en el marco de la Política Europea de Vecindad: capacidades y límites de un nuevo modelo de Gobernanza Exterior.</i> BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS	93
<i>El espacio mediterráneo y la seguridad europea: el papel incompleto de la Asociación Euromediterránea.</i> ARIANNA CATALANO	109

<i>Participación Española en misiones de paz: un enfoque cuantitativo.</i> CLAUDIA PÉREZ y NOELIA CÁMARA	137
<i>Aproximación a las medidas de reforma educativa religiosa y cultural para la prevención de la radicalización en España.</i> JOSÉ ANTONIO PEÑA RAMOS	155
<i>El método de escenarios como herramienta de prospectiva de ayuda a la decisión y planificación de la defensa.</i> MANUEL SAIZ-PARDO LIZASO .	167
<i>Análisis alternativo para la elaboración de escenarios.</i> MIGUEL S. LUPARELLI MATHIEU	183
Parte II	
ESTRUCTURAS, PROCESOS Y ÁMBITOS REGIONALES Y GLOBALES	
<i>Los efectos de la globalización en el ámbito de la seguridad y la defensa.</i> MIGUEL ÁNGEL BALLESTEROS MARTÍN y LUIS JOYANES AGUILAR ..	199
<i>Nuevas contribuciones en el campo de la seguridad: Las intervenciones internacionales no violentas.</i> DIEGO CHECA HIDALGO	213
<i>Más allá de la soberanía de los Estados: La responsabilidad de proteger de la comunidad internacional.</i> BEATRIZ ESCRIBANA CREMADES	231
<i>Child soldiers recruitment and International Law.</i> LUKAS LINSI	249
<i>La Convención de armas biológicas frente a las nuevas amenazas.</i> M. ^a ÁNGELES CUADRADO RUIZ	283
<i>Las operaciones contra las redes informáticas y la conducción de las hostilidades: un nuevo desafío para el Derecho internacional de los conflictos armados.</i> ROSARIO DOMÍNGUEZ MATÉS	303
<i>Human trafficking as a challenge for European security.</i> ARIANNA CATALANO	323
<i>La seguridad energética: un análisis de caso Asia Central-Kazajistán.</i> ADOLFO CALATRAVA	353

ÍNDICE

<i>Similitudes y diferencias entre los casos de Kosovo y Osetia del Sur de acuerdo con el Derecho Internacional.</i> RAQUEL REGUEIRO DUBRA . . .	383
<i>La crisis de Georgia y las relaciones transatlánticas.</i> ENRIQUE VEGA FERNÁNDEZ	393
<i>Un flanco sur profundo: El arco de inestabilidad del África Occidental.</i> JUAN MANUEL PÉREZ TRIANA	409
<i>Gobernabilidad y securitización en el área andina. Elementos para el análisis.</i> GABRIEL OROZCO RESTREPO	423
<i>Guerras de cuarta generación y percolación de redes yihadistas: Una aproximación desde la sociofísica.</i> JUAN JOSÉ MIRALLES CANALS . . .	441
<i>Internet: Una nueva herramienta para los grupos terroristas.</i> GEMA SÁNCHEZ MEDERO	461
<i>El reto del radicalismo islamista en el Sahel: Hacia una nueva estrategia de contención.</i> DAVID NIEVAS BULLEJOS y IGNACIO GUTIÉRREZ DE TERÁN GÓMEZ-BENITA	479

Parte III

PERCEPCIONES, OPINIÓN PÚBLICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

<i>La gestión de la información de los conflictos armados durante los años noventa.</i> JAVIER GARCÍA MARÍN	497
<i>Percepciones sobre las amenazas para la cohesión de la UE y preferencias en las políticas exterior y de seguridad de las élites políticas y económicas de los estados miembros.</i> MIGUEL JEREZ MIR, SANTIAGO DELGADO FERNÁNDEZ, RAFAEL VÁZQUEZ GARCÍA, FRANCISCO JAVIER ALARCÓN GONZÁLEZ y JOSÉ REAL DATO	511
<i>La información internacional en la prensa diaria española: los criterios de los redactores jefe.</i> MARÍA VICTORIA CAMPOS ZABALA y FÁTIMA MARTÍNEZ GUTIÉRREZ	535
<i>La mujer en las Fuerzas Armadas y su imagen en los medios.</i> MARÍA GONZÁLEZ SAN RUPUERTO	549

<i>Un nuevo escenario del conflicto internacional: los Juegos Olímpicos de 2008.</i> GISELLE GARCÍA HÍPOLA y FRANCISCO JAVIER ALARCÓN GONZÁLEZ	561
--	-----

Parte IV

TECNOLOGÍAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

<i>La nueva Ley de Ciencia y Tecnología.</i> VALENTÍN MOLINA MORENO y DANIEL OLAYA	577
<i>Nuevos procesos TIC para la valoración de la información en el sector de la defensa nacional.</i> VALENTÍN MOLINA MORENO y RAFAEL RODRÍGUEZ	585
<i>Defensa de precisión.</i> JUAN L. FRENICHE y ALEJANDRO ARELLANO ...	595
<i>Sistemas de seguimiento de fuerzas propias: SIMACOP-FFT, una experiencia de campo.</i> MANUEL ESTEVE DOMINGO	607
<i>Noventa aplicaciones de la Banda Ultra Ancha (UWB) en el campo de la defensa.</i> ÁNGEL PÉREZ MARTÍN-NIETO, SALVADOR GONZÁLEZ GARCÍA y MARIO FERNÁNDEZ PANTOJA	617
<i>Sistema de Identificación mediante InChroSil® (Inorganic Chromosome Based in Silicon).</i> SILVIA LLOPIS LLOPIS, CARLOS LLOPIS LLOPIS y JOSÉ DANIEL LLOPIS LLOPIS	629

PRÓLOGO

La publicación actual nace de las investigaciones y de los encuentros científicos organizados entre los años 2008 y 2009 por el Centro de Análisis de Seguridad, CEAS, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada. Desde el año 2001 este centro, y sus investigadores asociados y colaboradores, han procurado estar a la vanguardia de los estudios de seguridad y defensa en España; llevando a cabo un amplio espectro de actividades relacionadas con estas temáticas: proyectos de investigación, encuentros científicos y docencia. Para esta labor ha contado con el apoyo constante, institucional y personal, de la Universidad, la Facultad, el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra (MADOC) y el Instituto Español de Estudios Estratégicos del ministerio de Defensa. Mediante estas actividades han desarrollado una importante red de investigadores nacionales e internacionales.

Fruto de tales esfuerzos ha sido posible publicar este libro, que comprende una serie de aportaciones que aunque puedan parecer heterogéneas comparten el interés por los asuntos relativos a la seguridad y la defensa en el ámbito español, europeo o internacional. Además, todos los capítulos están contemplados y elaborados desde una perspectiva multidisciplinar e integradora; lo que permite editar una obra como la presente, donde cada autor analiza un elemento del cuadro global, de manera que el lector puede adentrarse en pequeñas dosis en una multiplicidad de campos y temáticas.

La mayoría de los capítulos han sido comunicaciones presentadas en el III Congreso Internacional de Seguridad y Defensa *Defensa y Globalización. Los retos actuales y futuros de España y sus aliados*, celebrado en la Universidad de Granada en noviembre de 2008. Siguiendo esta lógica, la publicación está dividida en cuatro módulos temáti-

cos: «Actores y políticas en el ámbito de la seguridad y la defensa»; «Estructuras, procesos y ámbitos regionales y globales»; «Percepciones, opinión pública y medios de comunicación» y «Tecnologías de seguridad y defensa».

Desde el último cuarto del siglo XX, pero sobre todo en la última década, ha aumentado de manera exponencial la complejidad de los escenarios de conflicto y posconflicto. Lo que se ha traducido en un aumento del papel de múltiples actores en los ámbitos internacionales y nacionales de la seguridad y la defensa, todo ello sin que el estado deje de ser el elemento principal a tener en cuenta en este tipo de estudios. Poco a poco nos vamos adentrando en un nuevo paradigma internacional, que todavía no sabemos definir de manera adecuada, pero que consideramos que está basado al menos en dos características fundamentales: descentralización e interdependencia. En este sentido, en el primer módulo «Actores y políticas en el ámbito de la seguridad y la defensa», vamos a presentar una serie de propuestas que comienzan con un análisis de los cambios en los paradigmas de la seguridad en los últimos decenios (Carlos de Cueto Nogueras y Pedro Carrasco Jiménez). Además, aquí se estudiarán diversos casos relacionados con la puesta en marcha de las políticas de seguridad y defensa en España (José Antonio Peña, Caludia Pérez, Noelia Cámara). También están incluidos en este módulo las aportaciones referentes a la puesta en marcha de las políticas de seguridad y defensa en el ámbito de la Unión Europea, que pueden considerarse como uno de los mecanismos principales a través del cuál se puede determinar el papel que esta organización juega en la esfera internacional (María Luisa Sánchez, Javier Ignacio García, Beatriz Pérez y Arianna Catalano). Por último, hay una serie de aportaciones encargadas de estudiar el planeamiento de la defensa, desde un punto de vista económico (Rodrigo Ortúzar y Valentín Molina), como desde un punto de vista de los estudios de prospectiva, fundamental para los estudios estratégicos y ante escenarios de incertidumbre (Manuel Saiz-Pardo y Miguel Luparelli).

El segundo módulo es posiblemente el más extenso y heterogéneo, ya que bajo el paraguas de «Estructuras, procesos y ámbitos regionales y globales», hemos incluido una gran diversidad de aportaciones, cuyo fin último es aportar pequeños ladrillos para el estudio del sistema internacional. La coherencia de ordenamiento ha sido desde elementos más globales y sistémicos, hasta los más específicos y regionales. De esta forma hemos querido comenzar con un estudio de los efectos de la globalización en el ámbito de la seguridad y la

defensa, que vertebra todo el módulo (Miguel Ángel Ballesteros y Luis Joyanes). De ahí hemos pasado al estudio de estructuras y procesos que se dan en el ámbito internacional (Diego Checa, Batriz Escriña, Lukas Linsi, M.^a Ángeles Cuadrado, Rosario Domínguez y Adolfo Calatrava). Luego estudios de área o regionales (Arianna Catalana, Raquel Regueiro, Enrique Vega, Juan Manuel Pérez y Gabriel Orozco). Para terminar con los capítulos referidos específicamente a los estudios de seguridad relacionados con el terrorismo y el yihadismo (Juan José Miralles, Gema Sánchez, David Nievas e Ignacio Gutiérrez), que aún se mantiene como una de las materias principales de este tipo de estudios debido a la importancia del terrorismo internacional en los análisis de seguridad. En definitiva, en este módulo se vuelve a demostrar como en la actualidad asistimos a una descentralización de las temáticas en los estudios de seguridad y defensa

El tercer módulo «Percepciones, opinión pública y medios de comunicación», constituye un conjunto de temáticas que siempre han estado muy presentes en los trabajos y estudios que se han realizado en el Centro de Análisis de Seguridad. Trata de cubrir los aspectos informacionales y el papel de los medios de comunicación en este campo (Javier García Marín, María Victoria Campos, Fátima Martínez, María González, Giselle García y Francisco Javier Alarcón). Sin dejar de apuntar la importancia que juega la opinión pública y las percepciones de las elites en la configuración de las políticas de seguridad y defensa (Miguel Jerez Mir, Santiago Delgado Fernández, Rafael Vázquez García, Francisco Javier Alarcón González y José Real Dato).

El último módulo se presenta como una novedad en este tipo de publicaciones, más vinculadas a los estudios sociales y humanos; pero que en el caso de la seguridad y la defensa es fundamental: las innovaciones tecnológicas. Así los capítulos incluidos en «Tecnologías de seguridad y defensa», buscan introducir al lector en este tipo de análisis, que se presentan como herramientas imprescindibles no solo para la implementación de las políticas, sino incluso para su formulación (Valentín Molina, Daniel Olaya, Rafael Rodríguez, Juan L. Freniche, Alejandro Arellano, Manuel Esteve, Ángel Pérez, Salvador González, Mario Fernández, Silvia Llopis, Carlos Llopis y José Daniel Llopis).

No podemos negar que queden muchos temas por tratar y que hay huecos por rellenar, pero el objeto de este libro es divulgar las investigaciones de expertos y noveles. Por todo ello no quisiéramos dejar de subrayar que no hubiera sido posible sin la ayuda institucional, personal y económica del MADOC y la Universidad de Granada, que ahora

convergen en el Centro-Mixto UGR-MADOC, ni tampoco del Ministerio de Defensa. Sin olvidar, por supuesto, la labor de investigadores y colaboradores del Centro de Análisis de Seguridad.

En Granada a 10 de enero de 2011
Carlos de Cueto Nogueras y Adolfo Calatrava
Centro de Análisis de Seguridad
Universidad de Granada

PARTE I
ACTORES Y POLÍTICAS EN EL ÁMBITO
DE LA SEGURIDAD Y DE LA DEFENSA

HACIA UN PARADIGMA EN LOS ACTORES
DE LA SEGURIDAD: LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD
Y EL PAPEL DE LAS COMPAÑÍAS PRIVADAS

CARLOS DE CUETO NOGUERAS
Universidad de Granada

LOS ELEMENTOS DEFINITORIOS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS DE LA
POSGUERRA FRÍA

Palabras clave: Seguridad, Seguridad humana, compañías privadas de seguridad.

El final de la Guerra Fría, simbolizado con la caída del Muro de Berlín, representó un cambio muy significativo en las características de los conflictos armados. Aunque el nuevo escenario sugería el advenimiento de una era de paz y estabilidad internacional asistimos impávidos a la desactivación del freno bipolar que contenía toda una serie de conflictos internos sociales, étnicos, nacionales o religiosos que explotaron con especial virulencia en algunos rincones de África, Asia y Europa Oriental. El nuevo orden mundial ha generado un gran desconcierto en la Comunidad Internacional. Los intereses y motivaciones propias de la Guerra Fría, como la supremacía del Estado y los intereses geopolíticos, fueron reemplazados por la autodeterminación de los pueblos, la afirmación nacional, étnica y cultural, la lucha por el poder, el control de los recursos naturales, etc. Los excedentes de armas, el descrédito de las ideologías socialistas, la desintegración de los imperios totalitarios, y el subsiguiente desinterés y retirada del apoyo prestado por las dos grandes potencias durante décadas a todo un cortejo de regímenes satélites, fueron determinantes para el estallido y salida a escena de numerosos conflictos periféricos que difícilmente encajaban en la tipología clásica de guerras y conflictos armados. Aunque para ciertos autores como Gantzell, Holsty, Marshall, Gurr, Harbon,

Wallesteen o Singer¹ entre otros, este tipo de conflictos era una mera continuación de un patrón que se venía verificando desde la Segunda Guerra Mundial, parecía evidente que en ese estado de caos había surgido una nueva categoría de conflictos, las nuevas guerras también denominadas guerras privatizadas, informales o posmodernas². Estos conflictos de tercera generación diametralmente opuestos a los conflictos armados clásicos presentaban ciertos elementos comunes como el carácter intraestatal, un uso de la violencia particularmente extremo, sobre todo hacia la población civil, y estar alimentados no tanto por motivaciones políticas sino de índole religiosa, étnica, económica, agravios sociales, etc. Esta nueva generación de conflictos armados hacía un uso extensivo de métodos de combate y estrategias de limpieza étnica, exterminio, genocidio, militarización de la sociedad, ataques indiscriminados contra la población civil³, reclutamiento de niños soldados y aumento de refugiados y desplazados, evidenciando un desprecio absoluto por los

1. GANTZELL, K.J., «War in the Post-World War II: Empirical Trends and a Theoretical Approach», en Turton, D., (ed.), *War and Ethnicity; Global Connections and Local Violence*, Nueva York, University of Rochester Press, 1997; MARSHAL, M.G., y GURR, T.R., (eds.), *Peace and Conflicts: A Global of Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements and Democracy*, Maryland, University of Maryland Press, College Park, 2003; HARBOM, L., y WALLENSTEEN, P., «Armed Conflicts and its International Dimensions: 1946-2004», *Journal of Peace Research*, Vol. 42, n. 5, 2005; HOLSTY, K.J., *The State, war and the state of war*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; FEARON, J.D., y LAITIN, «Ethnicity, Insurgency and Civil Wars», *American Political Science Review*, Vol. 97, n. 1, 2002, págs. 75-90; y SINGER, J.D., «Armed Conflicts in the Former Colonial Regions: from Classification to Explanation», en DE GORR, L.V., RUPESINGE, K., y SCIARONE, P., (eds.), *Between Development and Destruction: an Enquiry into the Causes of Conflict in Post-Colonial States*, Houndmills-Basingstoke, MacMillan Press, 1996.

2. El término de nuevas guerras fue acuñado por Mary Kaldor. Ver KALDOR, M., *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets, 2001.

3. Sobre la vulnerabilidad de la población civil en los nuevos conflictos véase AHLSTRAM, C., *Casualties of Conflict; Report for the protection of victims of war*, Uppsala, Uppsala University Department of Peace and Conflict, 1991; GURR, T.R., «Containing internal war in the twenty-first century», en HAMPSON, F.O., y MALONE, D.M., (eds.), *From Reaction to Prevention; Opportunities for the UN System*, Boulder CO, Lynne Rienner, 2002, págs. 41-62; Commission on Human Security, *Human Security now: protecting and empowering people*, New York, United Nations, 2003: 133.

principios y reglamentos más básicos del Derecho Internacional Humanitario de diferenciación o distinción entre combatientes y población civil⁴. Los métodos y actores presentes en estos conflictos han favorecido la incorporación de personas que tradicionalmente se hallaban excluidas de la guerra, como mujeres y niños, cuya no vinculación había sido una regla moralmente aceptada por los contendientes desde épocas remotas salvo algunas excepciones. Pero junto a las características anteriores cabe destacar igualmente como aspecto determinante de estos nuevos conflictos de la posguerra fría la privatización de la violencia. El monopolio exclusivo del uso de la violencia y de la fuerza por parte del Estado toca a su fin. Existe toda una legión de actores o grupos privados como compañías privadas de seguridad, mafias, bandas, guerrillas, grupos paramilitares o señores de la guerra, que a la manera de los señores feudales europeos imponen su dominio sobre extensos territorios y amplias capas de la población y saquean al Estado y expolían sus recursos materiales y humanos para preservar su poder militar. Sin embargo, algunas matizaciones sobre estas características de los conflictos armados son importantes, como es el caso del carácter interno o intraestatal de esta gama de conflictos de la posguerra fría. En estas nuevas guerras de la era de la globalización, con presencia internacional en muchas de ellas, inciden múltiples repercusiones transnacionales, de manera que la fina línea entre lo interno y lo externo, entre lo intraestatal e interestatal, entre la agresión externa y la represión interna y entre lo global y lo local, es difícil de trazar.

EL SURGIMIENTO DE UN NUEVO PARADIGMA DE LA SEGURIDAD TRAS EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA: EL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE LA SEGURIDAD

Con los acontecimientos que tuvieron lugar en los países de Europa Central y Oriental a finales de los años ochenta y la olea-

4. Los artículos 48 del Protocolo I y 13 del Protocolo II hacen referencia al principio de distinción, una de las bases fundamentales del Derecho Internacional Humanitario, al señalar: «... las partes en conflicto harán distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares y, en consecuencia, dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares».

da de conflictos etnoculturales que sacudieron muchos rincones de Asia, África y Europa Oriental y Balcánica, a principios de la década de los noventa fuimos testigos de uno de los acontecimientos más importantes e inesperados en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Las viejas certidumbres asociadas a los estudios de seguridad del paradigma realista tradicional se evaporaron de repente para poder explicar, analizar y reproducir la nueva realidad de la posguerra fría. Se hizo necesario ampliar el concepto, naturaleza y significación del término seguridad, era inadecuado seguir definiendo en términos estrictamente militares, e inaceptable mantener como principal, por no decir único objeto de estudio de los análisis de seguridad, la seguridad nacional, la defensa de la integridad territorial de los estados, y las capacidades requeridas por éstos para hacer frente a las amenazas externas percibidas⁵. La estrecha visión y perspectiva de los estudios estratégicos dio paso a un enfoque multidimensional de la seguridad que permitía, por un lado, incluir en estos estudios riesgos, amenazas y vulnerabilidades de tipo económico, político, medioambiental, societal-cultural, mediático, así como militar, y por otro, estudiar las aportaciones y el papel asumido por los nuevos actores no estatales de la seguridad. La seguridad se ha convertido en un concepto mucho más complejo y pretencioso⁶.

De esta forma, el nuevo paradigma de la posguerra fría implicaba derribar dos de los principios fundamentales del paradigma anterior; *a)* la unidimensionalidad militar de la seguridad y; *b)* la centralidad del Estado en el análisis de la seguridad ante los nuevos actores no estatales que jugaban cada vez un mayor papel en el juego militar.

5. Sobre la necesidad de revisar el concepto de seguridad más allá de la seguridad territorial de los estados véase a TUCHMAN, Mathews J., «Redefining Security», *Foreign Affairs*, Vol. 68, n. 2, 1989; ULLMAN, R.H., «Redefining Security», *International Security*, Vol. 8, n. 1, 1983; y TICKNER, J.A., «Re-visioning Security», en BOOTH, K, and SMITH, S., *International Relations Theory Today*, Polity Press, Cambridge, UK, 1995.

6. DAVID, Charles-Philippe et ROCHE, Jean-Jacques, *Théories de la sécurité. Définitions, approches et concepts de la sécurité internationale*, Editions Montchrestien, París, 2002: 111.

Ante la amplia insatisfacción con la estrechez del campo de estudio *securitario* impuesto por las obsesiones militares y nucleares de la Guerra Fría, la multidimensionalidad del nuevo enfoque exigía la ampliación de la agenda de la seguridad y de la tipología de relaciones de interacción cubiertos por su análisis. Si para el paradigma realista tradicional la seguridad se limitaba únicamente a su dimensión militar, a las relaciones de fuerzas coercitivas en su dimensión objetiva —capacidades militares ofensivas y defensivas de los estados— y subjetiva —juegos de percepciones de amenazas entre los mismos estados—, el nuevo paradigma de la posguerra fría reivindicaba el estatus de seguridad para un amplio abanico de riesgos, amenazas y vulnerabilidades de tipo económico, político, medioambiental, identitario así como militar. De esta forma, una de las principales novedades del nuevo paradigma de la seguridad es su apuesta por la multidimensionalidad de la seguridad. Junto a la *dimensión militar* surge una *dimensión política* —relaciones de autoridad, reconocimiento, bases internas de legitimidad y estabilidad organizacional de los estados—, una *dimensión económica* —relaciones de comercio y producción, acceso a las finanzas, a los recursos y a los mercados—, una *dimensión societal* —relaciones de identidad colectiva de grupos y comunidades—, y una *dimensión medioambiental* —relaciones entre la actividad humana y la biosfera planetaria— en el nuevo concepto revisado y ampliado de la seguridad⁷.

LA SEGURIDAD HUMANA COMO COROLARIO DE LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA SEGURIDAD EN LA POSGUERRA FRÍA

Con la quiebra del orden mundial propio de la Guerra Fría y ante las nuevas características de los conflictos armados y, en particular, la especial violencia cometida sobre la población civil, fue necesario una revisión en el paradigma tradicional de la

7. Sobre la multidimensionalidad del nuevo paradigma de la seguridad de la posguerra fría véase BUZAN, B., WAEVER, O., y WILDE, J., *Security-A new Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London and Boulders, CO, 1998.

seguridad que considerase no solamente la defensa de los estados frente a las amenazas externas, sino que buscara igualmente la satisfacción de las necesidades de los seres humanos y su protección frente a los múltiples peligros que les acechaban. Ante las deficiencias del modelo tradicional de seguridad surge una reconceptualización del término seguridad y una revisión de sus niveles de análisis y de sus dimensiones. Dentro de este proceso de revisión conceptual y analítica resulta especialmente interesante la aparición del concepto de Seguridad Humana estrechamente vinculado a los informes de Desarrollo Humano del PNUD de mediados de los años noventa. Como preparación de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Social celebrada en Dinamarca en marzo de 1995, el Programa de Desarrollo de NNUU en su informe de Desarrollo Humano de 1994 lanzó una campaña a favor de un concepto integrador e incluyente de Seguridad Humana para el siglo XXI⁸. Este nuevo enfoque se centraba en los individuos, en las comunidades y en los grupos religiosos, étnicos o nacionales en detrimento de los estados, y trataba cuestiones como la seguridad en el trabajo, la seguridad sanitaria, la seguridad medioambiental así como la seguridad frente a la criminalidad y la violencia. Este concepto de Seguridad Humana aparece como extensión o culminación de un discurso revisado analítica y conceptualmente de la seguridad tras el final de la Guerra Fría lanzado por autores como Mendlovitz, Buzan, Krause o Williams⁹.

Aunque el peligro de la *Apocalipsis nuclear* era más remoto que nunca, la vida de millones de personas estaba en peligro por la evolución de las nuevas amenazas en la era de la posguerra fría, plasmadas en conflictos intraestatales que se libraban con baja tec-

8. *Human Development Report*, United Nations Development Program, New York, Oxford University Press 1994: 23.

9. MENDLOVITZ, S.H. y WALKER, R.B.S., *Towards a Just World Peace*, Butterworth, London, 1987; BUZAN, B., *People, States and fear: An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War era*, Hemel Hempstead, London, 1991; KRAUSE, K. y WILLIAMS, M.C., *Critical Security Studies: Concepts and cases*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1997.

nología militar y donde primaban las víctimas civiles, sobre todo mujeres y niños. La creciente globalización e interdependencia que acompañó a los acontecimientos históricos de finales de los años ochenta hizo necesario un amplio consenso y entendimiento a favor de una nueva aproximación a la seguridad que comprendiera e incluyera amenazas como la destrucción medioambiental, la transmisión de enfermedades infecciosas, la inestabilidad provocada por los movimientos y desplazamientos masivos de población, la pobreza, la desigualdad, el comercio de drogas, el crimen organizado, las violaciones de derechos humanos o la proliferación de armas de destrucción masiva. Esta ampliación de la agenda de la seguridad global más allá de las tradicionales cuestiones militares se plasmó de una forma contundente cuando la reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del 10 de enero de 2000 se reservó a la cuestión del SIDA en África con la presencia destacada del presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, quien se dirigió con estas palabras al Consejo: «if we want to prevent violent conflicts, we need a comprehensible, equitable and inclusive approach to development».

Este nuevo modelo, a diferencia del concepto de seguridad nacional, se centra en el ser humano no sólo en el sentido de proteger su vida y sus bienes, sino además en mejorar sus condiciones de vida proporcionándole una mayor seguridad laboral, social, ciudadana, económica, medioambiental, acceso a una vivienda digna, a los alimentos, a la educación, a la sanidad, al mismo tiempo que fortalecer el tejido social y ambiental y mejorar la gobernabilidad de las sociedades. En este sentido, es importante igualmente proveer instrumentos políticos, legales y sociales eficaces, como el desarrollo de la economía estatal, una fiscalidad justa y equitativa, el imperio de la ley, la garantía de los derechos humanos, la igualdad de trato, la justicia, la equidad, la cohesión social, así como canales legales eficaces, instituciones democráticas y de participación política o una seguridad social que proteja a los más vulnerables.

El concepto de *seguridad humana* supone desplazar al Estado como objeto referente primario y exclusivo del análisis de seguridad en las Relaciones Internacionales, y dar entrada a los seres humanos, a sus derechos, preocupaciones, aspiraciones, necesi-

dades e intereses. Unas aspiraciones e intereses que no se limitan a satisfacer las necesidades materiales básicas esenciales para el bienestar y supervivencia física de los seres humanos, como acceso a los alimentos, a una vivienda digna, a los recursos y renta mínima, al trabajo, y a los servicios de educación y sanidad, sino que implicarían igualmente una dimensión no material. Dentro de esta dimensión no material habría aspectos cualitativos como la necesidad de salvaguardar la dignidad humana, lo cual incorpora desde la participación activa en la comunidad hasta la autonomía personal, pasando por el control sobre su propia vida una protección efectiva de los derechos y libertades fundamentales y la oportunidad de influir en las decisiones que afectan a sus respectivas vidas¹⁰.

Las instituciones de gobernanza global trasladaron el desarrollo al centro de la agenda política al ser conscientes de que el desarrollo económico y social y la seguridad estaban íntimamente relacionadas. Así, cuestiones como el SIDA, las catástrofes naturales, la pobreza y el subdesarrollo, la sequía extrema, la discriminación, el analfabetismo, las violaciones de derechos humanos o estructuras opresivas de poder afectan y amenazan la *seguridad humana* y aniquilan, en muchas ocasiones, más vidas humanas que las guerras y conflictos armados. En un nuevo orden mundial, donde la tan temida confrontación nuclear entre los dos grandes bloques de la Guerra Fría dejó de ser una amenaza inminente y real, los actores de gobernanza global trataron de sacar «dividendos de la paz» y redirigir los gastos de defensa hacia programas y prioridades de desarrollo económico y social¹¹.

La revolución que supone este concepto revisado de seguridad, no se limitaba a la pluralidad de amenazas que para el ser humano cubriría. Implicaba, igualmente, abrir la puerta a una doble fiscalización. Por un lado, era necesario controlar y vigilar

10. OGATA, Sadako «The Human Security Commission's Strategy», *Peace Review*, Vol. 16, n. 1, marzo 2004: 25-28.

11. NEWMAN, Edward «Human Security and Constructivism», *Visions of International Studies*, International Studies Association, Blackwell Publishers, Oxford 2001: 243.

las decisiones, acciones u omisiones de los estados frente a sus sociedades como el uso de niños soldados, esquemas de propiedad de la tierra, políticas crediticias, protección de los derechos humanos, políticas de lucha contra la pobreza y la desigualdad, etc. Hoy en día la evidencia muestra que las principales amenazas para la prosperidad y bienestar de los individuos no vienen tanto de agresiones militares externas perpetradas por estados rivales, sino más bien desde dentro de los mismos estados donde está absolutamente garantizada la seguridad territorial frente a terceros¹². En la era actual es necesario ejercer una vigilancia constante sobre los estados, ya que evidentemente no han cumplido su obligación de proteger a sus ciudadanos¹³.

Por otro lado, este nuevo paradigma exigía evaluar la eficacia de las agencias de la gobernanza global para avanzar e integrar la multiplicidad de recomendaciones de las conferencias mundiales celebradas bajo los auspicios de Naciones Unidas (la Cumbre de Río de Janeiro sobre Medioambiente y Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Humano en Copenhagen, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en el Cairo, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, la Cumbre del Milenio, etc.).

La *seguridad humana* entra en la escena internacional como complemento necesario a la seguridad de los estados, como fórmula necesaria para conciliar los intereses legítimos de los estados y las aspiraciones de individuos y comunidades humanas¹⁴. En este mundo crecientemente complejo, globalizado e interdependiente, sólo mediante esta aproximación centrada en el individuo implementada por una pluralidad de actores como go-

12. En estos mismos términos se pronuncian autores como KING, G. y MURRAY, C.J.L., «Rethinking Human Security», *Political Science Quarterly*, Vol. 116, n. 4, 2001-2002: 588; RUMMEL, R.J., *Death by Government*, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers, 1994; y MILLER, B. «The concept of security, Should it be redefined?», *Journal of Strategic Studies*, Vol. 24, n. 2, 2001: 18.

13. BAIN, W., «The Tyranny of Benevolence: National Security, Human Security and the practice of statecraft», *Global Society*, Vol. 15, n. 3, 2001: 282.

14. BAIN, W., «The Tyranny of Benevolence: National Security, Human Security and the practice of statecraft», *Global Society*, Vol. 15, n. 3, 2001: 281.

biernos, opiniones públicas, organismos internacionales y ONG, y que lleve a cabo acciones integradas y simultáneas en ámbitos como la salud, la pobreza, la equidad, la justicia, los derechos humanos o la educación, nos hará estar mejor preparados para aspirar a una verdadera paz y seguridad mundial.

LOS ACTORES NO ESTATALES DEL PARADIGMA EMERGENTE DE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD DE LA POSGUERRA FRÍA

Pero al mismo tiempo, otro principio básico que quedaba invalidado por el nuevo paradigma emergente de la posguerra fría era el monopolio del nivel de análisis estatal. Quedaba superado el nivel estatal como único nivel de análisis y toda una rica gama de *locus*, desde el nivel más macro al más micro —sistema internacional, unidades regionales, unidades, subunidades e individuos—, se nos abrían para situar y ubicar a los actores, a los objetos referentes y a las dinámicas de interacción que operan en el ámbito de la seguridad. Esta pluralidad de escalas espaciales permitía nuevas posibilidades para teorizar y ubicar las fuentes de explicación y los resultados de los estudios. El nuevo paradigma suponía un enriquecimiento respecto del neorrealismo que reflejaba una teoría orientada o centrada en el Estado como actor en exclusiva de la escena internacional. Se abrió un amplio abanico de posibilidades, una rica diversidad de posibles actores de la seguridad, aunque tras el final del esquema bipolar de la guerra fría, los bloques regionales parecían postularse como los actores principales de la seguridad. El colapso de la bipolaridad removió la principal fuerza organizativa a nivel global. El final de las rivalidades ideológicas entre las grandes potencias y la erosión de la supremacía del mundo occidental ante la creciente difusión de capacidades industriales, militares, tecnológicas y políticas entre un amplio círculo de países y grupos de otras partes del mundo, hizo que las grandes potencias mostraran rápidamente su disposición a no asumir compromisos políticos más allá de su *near abroad* a menos que sus intereses más vitales estuviesen fuertemente afectados. Este débil liderazgo a nivel global invitaba a pensar que las regiones estarían, más que nunca, abocadas a solucionar sus propios problemas y necesidades de seguridad.

Las esquemas regionales —Unión Europea, NAFTA, ASEAN, Comunidad de Estados Independientes, Unión Africana— pasaron a constituir un objeto de teorización recurrente en el ámbito de los estudios de seguridad. No obstante, estos actores no estatales no han sido los únicos que han dominado en los últimos años la escena bélica en los nuevos espacios de conflicto armado.

Junto a esta ampliación de la noción de seguridad abarcando cuestiones no militares —derechos humanos, ayuda al desarrollo, medioambiente, etc.— ha sido necesario reconsiderar las estructuras políticas a través de las cuales esta seguridad podía alcanzarse. Hay una creciente diferenciación entre la toma de decisiones en materia de seguridad y la implementación de las mismas. Así, junto a los gobiernos hay una amplia variedad de actores públicos y privados que asumen responsabilidades en las funciones de seguridad a nivel local, regional y global incluyendo asociaciones caritativas, movimientos ecologistas, observatorios de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, compañías militares privadas y plataformas multilaterales como la *Política de Seguridad y Defensa Europea*, la *Combined Joint Task Forces* de la OTAN, la OSCE, etc., que se están convirtiendo en agentes y actores centrales en el diseño, implementación y vigilancia de las políticas de seguridad. La progresiva erosión y pérdida de exclusividad del Estado¹⁵, debido, por un lado, a su incapacidad para desarrollar habilidades con la rapidez con la que se generan los acontecimientos y, por el otro, al desfase en la efectividad de sus decisiones políticas ante nuevas amenazas globales como el terrorismo, el crimen organizado, las amenazas medioambientales, etc., ha sido compensada con una proliferación de actores privados que se han especializado en la provisión de determinados servicios¹⁶. Uno de estos actores centrales hoy en día son las Organizaciones no Gubernamentales, ONG. En la medida en que la posguerra fría se ha caracterizado no solamente, por

15. TOURAINE, Alain, *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 2005: 47; VALLESPÍN, Fernando, *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2003: 91.

16. HELD, David, *Un pacto global*, Editorial Taurus, Madrid, 2005.

una conflictividad extrema, sino también por una violencia indiscriminada sobre la población civil —provocando situaciones de hambruna, epidemias, desplazamientos masivos de refugiados, etc.— las ONG han asumido un papel protagonista en el campo de la seguridad local, regional y global desarrollando actividades que van desde la reinserción de excombatientes hasta la distribución de alimentos, depuración de agua, servicios médicos, limpieza de minas, provisión de alojamiento, entrenamiento de ONG locales, o retorno de desplazados y refugiados¹⁷.

El viejo paradigma centrado en el Estado ha sido reemplazado por un nuevo esquema de gobernanza de la seguridad. El nuevo paradigma de gobernanza de la seguridad internacional de la posguerra fría se caracteriza por una fragmentación, diferenciación y dispersión de actores públicos y privados en los procesos de toma de decisiones, gestión e implementación de iniciativas, actuaciones, capacidades y recursos de seguridad. Somos testigos de cómo la función estatal por excelencia, la seguridad, está siendo privatizada progresivamente. La guerra y el sector de la seguridad entran en el mundo de lo privado al igual que lo hicieron la provisión de servicios públicos y otras muchas funciones inherentes al Estado en los últimos años gracias a los programas de privatización llegando este proceso hasta el núcleo duro mismo de la política de defensa, como la producción de armamento, la logística o el entrenamiento militar. El esquema estatal ha dejado paso a una pluralidad de redes funcionalmente diferenciadas y superpuestas que incluyen una amplia gama de actores públicos y privados, así como acuerdos mixtos, que operan a distintos niveles de actuación y asumen tareas de seguridad nacional e internacional cada vez más importantes.

Sin embargo, junto a esta fragmentación de actores públicos y privados en el ámbito de la seguridad hay que destacar igualmente la coincidencia de tareas y funciones que éstos realizan. Para mostrar este hecho, podemos recordar cómo las Fuerzas Armadas y redes transnacionales como la OTAN han experimentado una

17. GAER, Felice G., «Human Rights NGOs in UN Peace Operations», *International Peacekeeping*, Vol. 10, n. 1, 2003, págs. 73-89.

serie de cambios que les han hecho desarrollar su capital humanitario realizando actividades no tradicionales que comprenden desde el suministro de ayuda humanitaria directa a poblaciones en situación de emergencia grave, a la implementación de proyectos de desarrollo¹⁸, construcción de campos de refugiados, limpieza de minas, puesta en marcha de proyectos de reconstrucción, haciendo uso de sus activos militares para tareas no militares. Así en el caso español, como se evidenció en Bosnia o Kosovo, ha sido claro el desarrollo considerable de la dimensión militar de la acción exterior española desempeñando actividades de apoyo logístico, reconciliación interétnica, reconstrucción de infraestructuras, creación de cooperativas, retorno de desplazados o programas lingüísticos como el Programa Cervantes. Las Fuerzas Armadas han tenido un protagonismo indiscutible tanto en las Operaciones de Paz como en la Ayuda Humanitaria en el exterior quedando esta circunstancia recientemente recogida en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de noviembre de 2005.

Así, un aspecto importante del nuevo esquema de seguridad internacional consiste en la necesidad de introducir mecanismos idóneos que garanticen la eficacia y la coordinación de las actuaciones de esta pluralidad de actores involucrados para el refuerzo de los procesos de paz, la satisfacción de las necesidades elementales de la población civil y el restablecimiento de la autoridad del Estado¹⁹. Ante esta coincidencia de actuaciones entre los actores públicos y privados, civiles y militares se hace urgente minimizar la posibilidad de que surjan puntos de fricción, tensión, solapamiento y desencuentro entre ellos. Esta pluralidad de actores en un escenario de recursos limitados y fragmentación geográfica y funcional de sus actuaciones hace necesario suscribir vínculos y plataformas formales de coordinación entre los mismos para maximizar la eficacia de sus actuaciones. Un ejem-

18. HUYSMANS, Jeff, «Shape-shifting NATO: humanitarian action and the Kosovo refugee crisis», *Review of International Studies*, Vol. 28, 2002, págs. 608-610.

19. BRAEM, Y., «Les relations Armees-ONG, des relations de pouvoir? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire française: le cas du Kosovo», *Centre d'études en sciences sociales de la défense*, 2004: 197.

plo de esta necesidad de esquemas de coordinación entre la pluralidad de actores del esquema de gobernanza de la seguridad internacional es la Cooperación Cívico-Militar, (CIMIC). La Cooperación Cívico-Militar ha permitido a los militares adaptarse a estas nuevas habilidades requeridas y a estos nuevos contextos, flexibilizando y coordinando sus relaciones con la población civil, las autoridades locales, los representantes de las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales ante la ampliación de la gama de actividades y funciones desempeñadas por las Fuerzas Armadas en las misiones internacionales, aunque para algunos suponga un desafío para los principios humanitarios de independencia e imparcialidad y una politización de la acción humanitaria²⁰.

Siendo testigos de la multitud de actores públicos y privados de la seguridad internacional de la posguerra fría, de la división internacional del trabajo en el campo de la reconstrucción posconflicto y de la fragmentación y dispersión de recursos, del poder y de las tareas del concepto de gobernanza²¹, la mejora de la coordinación y la delimitación clara de las funciones a nivel estratégico de cara a garantizar la eficacia de sus actuaciones y evitar el solapamiento de cometidos se constituye en uno de los principales desafíos del nuevo esquema de la gobernanza. Esta coincidencia de actuaciones exige institucionalizar redes horizontales de acuerdos y contactos formales e informales entre la pluralidad y diversidad de actores como la comunidad humanitaria, la sociedad civil, las redes transnacionales, las Fuerzas Armadas o las compañías militares privadas.

20. PUGH, Michael, «The Challenge of Civil-Military Relations in International Peace Support Operations», *Disasters*, Vol. 25, n. 4, 2001: 346.

21. KRAHMANN, Elke, «Conceptualizing Security Governance», *Cooperation and Conflict. Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 38, n. 1, 2003, págs. 5-26.

LA VISIBILIDAD DE LAS COMPAÑÍAS MILITARES PRIVADAS EN EL NUEVO
 ESCENARIO DE LA POSGUERRA FRÍA

Uno de los rasgos más distintivos del nuevo paradigma de seguridad de la posguerra fría es la proliferación de actores públicos y privados en el ámbito de la seguridad suministrando experiencia, recursos, equipos, capacidades y un amplio abanico de servicios profesionales ligados a la guerra. En particular, la entrada en la escena bélica de las compañías militares privadas o de los nuevos soldados de alquiler se ha convertido en un acontecimiento relevante que ha marcado los estudios de seguridad en los últimos años. De Irak a Afganistán, pasando por Rusia, Liberia, Zimbabwe, Sudáfrica, Reino Unido, Estados Unidos, Chad, Costa de Marfil, Angola, Sierra Leona, Papua Nueva Guinea, Ruanda, Pakistán, Bosnia, Croacia, Kosovo, Filipinas, Arabia Saudita, Israel, Yemen, Guinea Ecuatorial, o Colombia entre otros, estas compañías militares privadas están más involucradas que nunca en el campo de batalla. Somos testigos de cómo la función estatal por excelencia, la seguridad, está siendo privatizada progresivamente. El auge de estas compañías en el ámbito de la seguridad y su inequívoco papel en las operaciones de reconstrucción e imposición de la paz —*peace enforcement*— evidencian la progresiva amenaza a la soberanía estatal y al monopolio absoluto del Estado sobre el uso legítimo de la violencia que proclamaba el filósofo británico Thomas Hobbes. Desde el fin de la Guerra Fría, se ha agravado la tendencia a la privatización de los servicios que antes prestaba el Estado al considerarse básicamente que es más barata y más efectiva la externalización de servicios militares y de seguridad. En el ámbito de la guerra se va imponiendo la «ley del mercado», la tercerización o externalización (*outsourcing*).

Las compañías militares privadas constituyen la última aparición estelar en la escena bélica en un contexto crecientemente globalizado, corporativo y profesionalizado. Los nuevos mercenarios del siglo XXI expertos en el arte y en el negocio de la guerra y la poderosa industria militar privada asumen un nivel de protagonismo desconocido hasta ahora. La detención en marzo de 2004 de un extenso grupo de modernos mercenarios en Gui-

nea Ecuatorial, Zimbabwe y Sudáfrica acusados de planear el derrocamiento del presidente guineano, Teodoro Obiang Nguema, liderados por los fundadores de la compañía militar privada *Executive Outcomes*, Nick du Toit y Simon Mann, y el empresario británico e hijo de la mítica Dama de Hierro al frente del gobierno británico entre 1979 y 1990, Mark Thatcher, constituyó no sólo uno de los acontecimientos más oscuros y rocambolescos de África en los últimos años, sino al mismo tiempo, la advertencia de que las compañías militares privadas habían venido para quedarse en el juego de la seguridad del nuevo siglo.

No siendo un fenómeno en absoluto nuevo, el nivel de protagonismo alcanzado por la externalización de la seguridad y la actuación de estas compañías militares privadas en los últimos años ha sido espectacular. Este protagonismo espectacular se ha debido, en gran medida, a su nivel de proliferación, volumen de negocio, desarrollo empresarial, ámbito territorial de actuación, clientela, amplio espectro de servicios prestados, conexiones políticas²² y, sobre todo, a la visibilidad alcanzada por el impacto de los medios de comunicación en la cobertura en tiempo real de los conflictos armados de la posguerra fría. Las imágenes de la prisión iraquí de *Abu Ghraib*, donde algunos de los acusados de torturas y acoso a los presos de la insurgencia iraquí fueron contratistas privados; las grotescas imágenes de la ciudad de *Falluya* en abril de 2004 cuando tras el paso de un convoy militar estadounidense la explosión de un coche bomba provocó la muerte de cuatro contratistas privados de la empresa *Blackwater USA* cuyos cuerpos, bajo el alborozo y el deleite de un multitud enfurecida de la población local fueron quemados, mutilados, arras-

22. En los últimos años, estas compañías privadas han salido a escena por los medios de comunicación al destaparse desconcertantes conexiones políticas al más alto nivel entre estas empresas militares privadas, que se benefician de la inseguridad, la inestabilidad y la guerra, y el poder político fuertemente vinculado al mundo empresarial como fueron los casos de *Dilligence Group*, *CACI* o la misma *Kellogs*, *Brown and Roots* (KBR), una subsidiaria de la petrolera *Halliburton*, a cuyo frente estuvo Dick Cheney como jefe ejecutivo desde 1995 hasta que asumió la vicepresidencia de los Estados Unidos en 2000.

trados por la ciudad y finalmente colgados de uno de los puentes del río Eufrates; las imágenes de Nueva Orleans en donde se recurrió a las compañías privadas para asistir en el desalojo forzoso de los habitantes de ciertos barrios de la ciudad tras el paso del huracán Katrina; las imágenes del procónsul norteamericano en Irak, Paul Bremer, o del presidente afgano Hamid Karzai escoltados y protegidos por miembros de *Dyncorp* y *Blackwater* respectivamente; o las reiteradas informaciones publicadas en los últimos años sobre los excesos cometidos por *Blackwater* en la reconstrucción de Irak, etc., sólo son una pequeña muestra de la repentina visibilidad mediática de estas compañías privadas.

Estas compañías militares privadas —*Blackwater International, Kroll, Vinnell, Dyncorp, Omega Training, Erinys, Control Risk, Triple Canopy, 3D Global Solutions, Global Risks, Aegis, Triple Connell, Custer Battles, Defence Systems, Alpha Five, ArmorGroup, Combat Force, Halliburton, ICI, Military Professional Resources Incorporation*, etc.— auténticos conglomerados empresariales que cotizan en bolsa, que llevan a cabo ampliaciones de capital, o que sufren OPAS hostiles, ya no se limitan a trabajar para los gobiernos de países del tercer mundo, como ocurrió en los escenarios de conflicto armado del continente africano —Sierra Leona, Papua Nueva Guinea, Angola, Liberia, Chad, Timor Oriental, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial.— Ahora han expandido las actividades ofreciendo sus servicios militares y *expertise* a un mercado de seguridad global en más de cincuenta países de todo el mundo y en escenarios tan distintos como Arabia Saudita, Georgia, Rusia, Filipinas, Afganistán, Irak, Estados Unidos, Colombia, Yemen, Bosnia, Israel, Croacia, Kosovo, etc. Las compañías militares privadas están beneficiándose del negocio lucrativo de la guerra siendo el mayor yacimiento de oportunidades de negocio el Irak del posconflicto. Sus nuevas carteras de clientes incluyen a gobiernos del primer mundo, al departamento de defensa norteamericano, al ministerio de asuntos exteriores del Reino Unido, así como empresas petrolíferas, agencias de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, agencias de desarrollo y asistencia humanitaria, organizaciones regionales, etc. Los servicios que prestan a estos clientes van desde servicios y comandos de combate hasta planificación estratégica, servicios de inteligencia, apo-

yo operativo, logística, formación y entrenamiento de fuerzas y cuerpos de seguridad, capacitación técnica o servicios de mantenimiento de equipos militares y sistemas de armamento.

Estos actores no estatales de la seguridad son corporaciones empresariales, muchas veces transnacionales con ánimo de lucro, que ofrecen servicios profesionales ligados a la guerra a clientes a través de una relación contractual para actuar en escenarios de conflicto armado, catástrofes naturales o crisis humanitarias. Suelen operar bajo una estructura y jerarquía militar y la mayoría de ellas han sido creadas o están dirigidas por antiguos miembros de servicios especiales u otros cuerpos de seguridad de elite de países del primer mundo²³. La mayoría de los efectivos, que son reclutados para trabajar al servicio de estas empresas, suelen provenir también de cuerpos de fuerzas especiales tanto del primer mundo, como Estados Unidos —*Army Rangers, Green Berets, Delta Force, Navy Seals*—, Israel y Reino Unido —*Special Air Services, MI5, MI6*—, como antiguos legionarios franceses, ghurkhas nepalíes, soldados de Fiji, militares surafricanos del comando 32, así como antiguos miembros de los cuerpos policiales y de las fuerzas armadas de la ex Yugoslavia y de la ex Unión Soviética. Todos estos *freelance* tienen en común el estar especialmente experimentados especializados y formados en operaciones militares encubiertas, tácticas de guerrilla, contrainsurgencia, paracaidismo y explosivos.

FACTORES DETERMINANTES DEL AUGE DEL SECTOR MILITAR PRIVADO

El mercado de los soldados de alquiler está en auge y se convierte en un factor común de la guerra y de los conflictos armados de nuestra era. Varias causas suelen esgrimirse para justificar esta política privatizadora de la seguridad nacional e internacional y la expansión espectacular del sector militar privado. La idea de que no hay suficientes soldados regulares para garan-

23. En este sentido, mientras las compañías *Erinys* y *Control Risk Group* fueron creadas por antiguos miembros de los *Special Air Service* británicos, AlwinS Dwight y Alistair Morrison respectivamente, *Dyncorp*, por su parte, fue creada por antiguos oficiales del departamento de policía de la ciudad de Los Ángeles.

tizar una presencia robusta y contundente a lo largo de la geopolítica internacional de conflictos armados de la era actual, no describe todo el escenario existente. Junto a la reducción de efectivos militares tras el final de la Guerra Fría, hay que añadir la creciente conflictividad intraestatal de los años noventa, las reticencias mostradas por la Comunidad Internacional para intervenir en escenarios de conflicto, el impacto de la opinión pública en el desarrollo de las políticas exteriores e intervenciones militares fuera de las fronteras del Estado, el desarrollo tecnológico de los nuevos sistemas de armamento y los procesos de racionalización puestos en marcha en los últimos años en el ámbito de la seguridad.

Escasez de personal militar

Desde el final de la Guerra Fría se ha producido una significativa reducción de efectivos en los ejércitos nacionales de muchos países de forma que hoy hay unos siete millones de soldados en armas menos que en 1989. En el caso concreto de los Estados Unidos, sus efectivos militares han pasado de los 2,1 millones en 1989 a algo más de 1,4 millones en la actualidad. La reducción significativa de los presupuestos de defensa ha dado lugar a la desmovilización de muchos soldados, individuos con gran experiencia y capacidades militares. Estos soldados retirados, efectivos ociosos, han encontrado en esta industria emergente de compañías militares privadas grandes oportunidades de yacimiento de empleo. De hecho, la mayoría de estas empresas militares privadas tienen su base en Estados Unidos, Reino Unido, Sudáfrica, Rusia y Ucrania, justamente los países con mayor número de soldados excedentes y ociosos tras aquellos dolorosos procesos de redimensionamiento de los ejércitos nacionales realizados en la última década para adecuarlos al nuevo contexto de conflictos y amenazas del siglo XXI.

La creciente conflictividad

Para explicar el auge del sector militar privado es crucial resaltar igualmente el aumento de la conflictividad internacional en la era de la posguerra fría, sobre todo de tipo intraestatal y

etnocultural. Tras los repentinos cambios políticos provocados con el colapso del comunismo a finales de los años ochenta el mundo parecía un lugar menos seguro, algo que se agravó tras los ataques del 11 de septiembre de 2001. En ninguna parte del mundo este hecho ha sido tan evidente como en África y Asia. El esquema bipolar actuó como una tapadera a presión en muchas zonas de la geografía mundial aplacando odios étnicos y desacuerdos de vecindad. Pero con el agotamiento del esquema bipolar la tapadera reventó poniendo en evidencia muchas de esas tensiones y sumiendo a numerosos países de estas regiones en feroces e interminables guerras civiles y en esperpénticos episodios de violencia intracomunitaria. Del cruce de la reducción de los efectivos militares tras el final de la Guerra Fría y la creciente conflictividad internacional de los años noventa, los defensores de la privatización de la guerra sostienen que las redimensiones anteriormente mencionadas han presionado a estos ejércitos regulares al límite de sus posibilidades, de forma que no pueden acometer ninguna misión de mayor o menor envergadura sin el apoyo de unos ejércitos privados que les permiten liberar a sus soldados regulares de todo un amplio abanico de tareas y concentrarse en el combate y en la lucha contra el enemigo.

Incapacidad de intervención

Un tercer factor que explica el repunte del sector privado en los escenarios de conflicto actuales tiene que ver con las crecientes reticencias mostradas por las Naciones Unidas y muchos gobiernos para embarcarse en despliegues de tropas en áreas de conflicto, como evidenciaron la falta de respuesta y las dudas de la Comunidad Internacional a la hora de actuar para frenar la limpieza étnica contra los albanos-kosovares en la ex Yugoslavia, el genocidio en Ruanda, o más recientemente lo sucedido en la región sudanesa de Darfur. El carácter interminable e infructuoso de los esfuerzos diplomáticos para frenar estas tragedias y la falta de decisión para emprender acciones militares hacen dudar de la verdadera voluntad de la Comunidad Internacional para preservar la paz, la estabilidad y el respeto de los derechos humanos. Los altos costes económicos, los riesgos de bajas, la falta de apoyo nacional

y voluntad política e inadecuados intereses estratégicos hacen que no sean probables despliegues de este tipo y que, en todo caso, no se lleven a cabo hasta que se haya alcanzado algún tipo de acuerdo de paz. De este modo, estas entidades comerciales llenan el vacío dejado por las naciones del primer mundo que no están por más tiempo interesadas en intervenir activamente en la resolución de conflictos locales o intraestatales en el tercer mundo, que apenas captan la atención y preocupación de la prensa y de la Comunidad Internacional.

Seguridad y racionalización política

Ha sido bajo la presidencia de George Bush cuando el proceso de privatización en el ámbito de la seguridad y la defensa se ha acelerado significativamente. Ante la intensificación de las situaciones de conflicto la administración de Estados Unidos ha apoyado en los últimos años un sustancial trasvase de tareas, responsabilidades y funciones de no combate, antes llevadas a cabo y asumidas por soldados regulares o personal militar, al sector privado. De este modo, fruto de una, como mínimo curiosa, división del trabajo, los contratistas privados se encargarían de arreglar y mantener los helicópteros, entrenar a los reclutas, o de cocinar la cena de la tropa para así liberar suficientes soldados para luchar contra el enemigo y hacer frente a las nuevas amenazas. El problema es que en el terreno, la línea que separa a los efectivos con tareas de combate de los que supuestamente no las tienen es cada vez más delgada y resbaladiza, sobre todo cuando la mayoría de los contratistas privados van armados y uniformados. Fundadas y dirigidas en su mayoría por antiguo personal de fuerzas especiales llevan a cabo servicios y operaciones que trascienden la delgada línea que separa las operaciones ofensivas de las defensivas.

La opinión pública y la privatización de la seguridad

Acudir a estas compañías militares y sustituir soldados regulares por contratistas privados es una estrategia que parece aportar enormes dividendos a gobiernos como el de Estados Unidos de cara a evitar la presión social de la opinión pública y el con-

trol político del Congreso sobre intervenciones militares impopulares. Las compañías militares privadas contratadas por el Pentágono han desarrollado tareas en América Latina que hubieran sido políticamente *unpalatable* para las fuerzas armadas, ya que si el gobierno hubiera enviado de vuelta a casa los ataúdes de los soldados americanos asesinados en los campos de coca o en las emboscadas de las *FARC* en Colombia, la reacción pública habría sido tremenda e insoportable. Así, a pesar del hecho de que más de una veintena de contratistas privados hayan muerto en Colombia desde 1998, sus muertes han pasado desapercibidas para el gran público norteamericano. Evidentemente el coste electoral de la muerte de estos individuos no es el mismo que tendría la muerte de soldados de conscripción o de soldados regulares de un ejército profesional.

El desarrollo tecnológico en el ámbito de la seguridad

Ha existido de forma recurrente en la historia una tendencia hacia un mayor uso de los mercenarios cuando la calidad se imponía a la cantidad en la guerra o en los conflictos armados. Cuando la calidad de las tropas y el nivel de la tecnología empleada han sido determinantes, los soldados profesionales y especialistas han dominado los campos de batalla. Siempre que se tenía un armamento eminentemente complejo han primado los mercenarios, ya que simplemente había que contratarlos sin necesidad de entrenamiento previo. De esta forma, hoy en día el desarrollo tecnológico de los sistemas de armamento hace que los ejércitos regulares dependan cada vez más del personal técnico civil como el proporcionado por la compañía privada *BAE Systems*. El uso de una tecnología eminentemente sofisticada en los conflictos actuales ha provocado el fin del monopolio de la fuerza por parte de los estados²⁴.

24. ADAMS, Thomas K., «The new mercenaries and the Privatization of Conflict», *Parameters*, US Army War College, Vol. 29, n. 2, 1999: 104.

EL LADO OSCURO DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD

Entre los motivos y beneficios por los que habitualmente se recurre a la contratación de compañías militares privadas se encuentran criterios de eficacia en su actuación, rapidez asombrosa en la movilización de sus efectivos, prestación de asesoramiento militar altamente cualificado, alto grado de especialización del personal, bajo coste en su contratación, y poner al servicio de sus clientes material armamentístico de última generación. No obstante, es igualmente cierto que la privatización de la seguridad tiene un lado oscuro que no se limita solamente a las implicaciones éticas derivadas del uso de estas compañías militares privadas. La amenaza de hipermilitarizar las sociedades donde operan poniendo en peligro los procesos de normalización y cambio político en marcha, las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por muchas de ellas en sus actuaciones, o su impunidad respecto del cumplimiento del Derecho Internacional, son algunas cuestiones que habría que tomar en cuenta al analizar y considerar este proceso de trasvase de funciones y responsabilidades al mundo privado en el sector de la seguridad y la defensa. Entre estas amenazas vinculadas directamente con la contratación y uso de estas compañías militares privadas podríamos diferenciar, por un lado, las consecuencias sobre los países en vías de desarrollo donde suelen prestar sus servicios, y por el otro, los efectos que tienen sobre los países del primer mundo donde estos entramados empresariales están registrados y tienen su sede legal.

Efectos de la privatización sobre los países en vías de desarrollo

Entre los principales peligros asociados a la contratación de estas compañías privadas se pueden destacar: a) una prolongación excesiva e intencionada del conflicto ya que estas compañías privadas responden a criterios puramente mercantilistas de maximización del beneficio y sus intereses difieren en mucho del de los estados beligerantes o del de la Comunidad Internacional; b) la escasa eficacia de su actuación, la utilización de estos actores no proporcionará nada más que una estabilidad provi-

sional al no incidir sobre las verdaderas razones políticas, sociales y económicas del conflicto que intentan afrontar; c) contratar a fuerzas privadas externas para garantizar la seguridad del territorio y de los ciudadanos de estas sociedades, ante la falta de profesionalidad o eficacia de los cuerpos de seguridad del país, supone poner en peligro uno de los principios básicos en las actuaciones exteriores de las Naciones Unidas y de la Unión Europea: la idea de la gobernanza como condición de un desarrollo sostenible y de una paz duradera. Esta idea de la gobernanza está estrechamente vinculada con la reforma del sector securitario, es decir, con la necesidad de promover el desarrollo de fuerzas armadas nacionales, afianzar el principio de control civil y político-democrático de las mismas, e impulsar la formación de los efectivos militares en los principios de transparencia, democracia y respeto de los derechos humanos; d) y por último, es importante resaltar cómo ciertos estados fallidos o desestructurados, incapaces de hacer frente al pago de los servicios militares prestados por estas compañías privadas, se han visto obligados a cederles parcialmente la explotación de los recursos naturales del país hipotecando la capacidad última de decisión de estos gobiernos y de desarrollo de estos estados²⁵.

Efectos de la privatización sobre los países del primer mundo

Pero junto a estas implicaciones y consideraciones vinculadas principalmente con los países en vías de desarrollo que recurren a la contratación de estas compañías privadas, se pueden igualmente enumerar otras consecuencias, bien diferentes, que inciden sobre los gobiernos de los países del primer mundo donde estas empresas suelen estar registradas. Entre ellas cabe men-

25. La empresa *Executive Outcomes* negoció con los gobiernos de Angola y Sierra Leona recibir como parte del pago por la prestación de sus servicios de seguridad derechos de explotación en los yacimientos de diamantes y bauxita del país. De hecho, *Executive Outcomes* tiene entre sus empresas asociadas a la británica *Sandline Internacional*, cuyo presidente es casualmente quien además controla la empresa minera *Diamond Works* con concesiones de diamantes en Sierra Leona y Angola.

cionar: a) la erosión de las defensas nacionales ante la salida de numerosos efectivos de cuerpos especiales hacia el sector privado buscando ventajas significativas en las remuneraciones recibidas; b) la situación de vulnerabilidad a las que se ven sometidas las fuerzas armadas nacionales por las altas tasas de abandono de los compromisos adquiridos y de rescisión de los contratos suscritos por estos contratistas privados ante los niveles de riesgo y peligro acuciante que asumen en escenarios como Irak o Afganistán; c) la ineficacia, solapamiento y descoordinación, en las actuaciones de esta pluralidad de actores públicos y privados involucrados en las tareas y funciones de seguridad y defensa en los mismos escenarios de conflicto ante la ausencia de elementos o mecanismos eficaces de cooperación entre los mismos; d) pero probablemente la principal incertidumbre asociada a la creciente privatización de la seguridad viene determinada por la falta de control y regulación de este sector privado y la impunidad en sus actuaciones, que tiene a su vez una doble vertiente. Por un lado, como hemos resaltado anteriormente, recurrir a la privatización de la seguridad a través de la contratación de compañías militares privadas proporciona a los países una dimensión totalmente nueva en sus acciones y políticas exteriores. La falta de transparencia y control político sobre estos nuevos instrumentos de acción exterior pone al servicio de estos gobiernos mecanismos de intervención en los asuntos internos de otro u otros países, evitando que la responsabilidad recaiga directamente sobre ellos y sorteando muchas de las limitaciones a las que se encuentran sometidos los ejércitos regulares, como es actualmente, el control político/parlamentario y la supervisión, presión e influencia de la opinión pública sobre actuaciones o intervenciones exteriores especialmente controvertidas y polémicas. Por otro, como consecuencia directa del vacío jurídico existente en la legislación internacional sobre estos nuevos actores de la seguridad internacional, han saltado a la portada de los principales medios de comunicación internacionales escándalos relacionados con estas compañías privadas del sector, cuyos actos han quedado en la más absoluta impunidad. Sólo como botón de muestra podría recordarse los casos de *Custer Battles*, acusada de defraudar al gobierno de Estados Unidos decenas de millones de dólares; *Dyncorp*, acusada por la

explotación sexual de niñas de 12 años por parte de varios de sus empleados desplegados en Bosnia en los años noventa; *Sandline*, por violar en 1998 el embargo de armas impuesto por las Naciones Unidas al gobierno en el exilio de Sierra Leona; o los numerosos casos, casi de frecuencia diaria, de cómo contratistas privados mal entrenados y altamente estresados que operan en Irak erigen puestos de control sin autorización, asumen poderes para solicitar y confiscar tarjetas de identidad, o encañonan con armas de fuego a corresponsales de prensa en las entradas de los hoteles de Bagdad. Estos efectivos militares privados que operan en zonas de conflicto, portando armas para su legítima defensa y llevando uniformes identificativos, no se ven constreñidos por las normas del Derecho Internacional Humanitario y han operado en los últimos años en un peligroso limbo legal sin normas precisas que hayan regulado sus actividades.

UNA REFLEXION FINAL SOBRE PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN

Las claras evidencias de este proceso imparable de privatización de la seguridad llevaron a Gary Jackson, presidente de *Blackwater*, a afirmar «imagino un día cuando cualquier país enfrentado a deberes internos de pacificación pudiera simplemente llamar y encargarnos la tarea de proporcionarle el ejército privado más grande y profesional del mundo». Ante esta inmensa oferta de servicios privados de seguridad y la clara voluntad política por parte de los principales gobiernos involucrados por impulsarla, avanzamos aceleradamente hacia un mercado global libre donde estas compañías privadas se presentan abiertamente en los principales buscadores de Internet como proveedoras de servicios de seguridad mediante mensajes del tipo «Need an army?, Just pick the Phone».

Ante este incierto escenario, es necesaria una regulación que garantice que estas empresas, una vez contratadas y desplegadas, observen de forma escrupulosa las leyes y costumbres del país donde operen, se adhieran de forma clara e inequívoca a los principios de la Convención de Ginebra y a la ley internacional de conflictos armados, en particular la referida a la observancia y respeto de los derechos humanos. Es urgente regular este sector

privado y definir las fronteras legales bajo las cuales estas empresas deben operar para evitar que escenarios de conflicto armado como Irak descendan a la ley de la jungla. Es ética, moral, y legalmente reprobable, que sus actuaciones no se vean afectadas por las convenciones de Ginebra y escapen a la persecución de la justicia internacional, y mucho menos que los gobiernos nacionales contraten sus servicios precisamente porque saben que no pueden encargarle a un soldado regular determinadas tareas que serían una violación de los derechos humanos. De hecho, la relatora especial de las Naciones Unidas sobre mercenarios, Shaista Shameen, manifestó su preocupación ante la Comisión de Derechos Humanos por la proliferación de empresas privadas militares que operan a nivel mundial. Advirtió que el creciente uso de contratistas privados ha rebasado la eficacia de las leyes nacionales y los mecanismos internacionales existentes para controlar sus actividades y citó como ejemplo los casos de Irak y Afganistán.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, Thomas K., The new mercenaries and the Privatization of Conflict, *Parameters*, US Army War College, Vol. 29, n. 2, 1999, págs. 103-116.
- AHLSTRAM C., *Casualties of Conflict; Report for the protection of victims of war*, Uppsala, Uppsala University Department of Peace and Conflict, 1991.
- BAIN, W., «The Tyranny of Benevolence: National Security, Human Security and the practice of statecraft», *Global Society*, Vol. 15, n. 3, 2001, págs. 277-294.
- BRAEM, Y., «Les relations Armees-ONG, des relations de pouvoir? Caractéristiques et enjeux de la coopération civico-militaire française: le cas du Kosovo», *Centre d'études en sciences sociales de la defense*, febrero 2004.
- BUZAN, B, WAEVER, O., y WILDE, J., «Security- A new Framework for Analysis», Lynne Rienner Publishers, London and Boulders, CO, 1998.
- BUZAN, *People, States and fear: An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War era*, Hemel Hempstead, London, 1991.
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY, *Human Security now: protecting and empowering people*, New York, United Nations, 2003.

- DAVID, Charles-Philippe et Jean-Jacques, ROCHE, *Théories de la sécurité. Définitions, approches et concepts de la sécurité internationale*, Editions Montchrestien, Paris, 2002.
- FEARON, J.D., y LAITIN, «Ethnicity, Insurgency and Civil Wars», *American Political Science Review*, Vol. 97, n. 1, 2002, págs. 75-90.
- GAER, Felice G., «Human Rights NGOs in UN Peace Operations», *International Peacekeeping*, Vol. 10, n. 1, 2003, págs. 73-89.
- GANTZELL, K.J., «War in the Post-World War II: Empirical Trends and a Theoretical Approach», en TURTON, D., (ed.), *War and Ethnicity; Global Connections and Local Violence*, Nueva York, University of Rochester Press, 1997.
- GURR, T.R., «Containing internal war in the twenty-first century», en F.O. HAMPSON y MALONE, D.S., (eds.), *From Reaction to Prevention; Opportunities for the UN System*, Boulder CO, Lynne Rienner, 2002, págs. 41-62.
- HARBOM, L., y WALLENSTEEN, P., «Armed Conflicts and its International Dimensions: 1946-2004», *Journal of Peace Research*, Vol. 42, n. 5, 2005, págs. 623-635.
- HELD, David, *Un pacto global*, Editorial Taurus, Madrid, 2005.
- Human Development Report*, United Nations Development Program, New York, Oxford University Press, 1994.
- HOLSTY, K.J., *The State, war and the state of war*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- HUYSMANS, Jeff, «Shape-shifting NATO: humanitarian action and the Kosovo refugee crisis», *Review of International Studies*, Vol. 28, 2002, págs. 599-618.
- KALDOR, M., *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets, 2001.
- KING, G. y MURRAY, C.J.L., «Rethinking Human Security», *Political Science Quarterly*, Vol. 116, n. 4, 2001-2002, págs. 585-610.
- KRAHMANN, Elke, «Conceptualizing Security Governance», *Cooperation and Conflict. Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 38, n. 1, 2000, págs. 5-26.
- KRAUSE, K. and M.C. WILLIAMS, *Critical Security Studies: Concepts and cases*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1997.
- MARSHAL, M.G., y GURR, T.R., (eds.), *Peace and Conflicts: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements and Democracy*, Maryland, University of Maryland Press, College Park, 2003.
- MENDLOVITZ, S.H. y WALKER, R.B.S., *Towards a Just World Peace*, Butterworth, London, 1987.
- MILLER, B. «The concept of security, Should it be redefined?», *Journal of Strategic Studies*, Vol. 24, n. 2, 2001, págs. 1-29.

- NEWMAN, Edward «Human Security and Constructivism», *Visions of International Studies*, International Studies Association, Blackwell Publishers, Oxford, 2001.
- OGATA, Sadako «The Human Security Commission´s Strategy», *Peace Review*, Vol. 16, n. 1, 2004, págs. 25-28.
- PUGH, Michael, «The Challenge of Civil-Military Relations in International Peace Support Operations», *Disasters*, Vol. 25, n. 4, 2001, págs. 345-357.
- RUMMEL, R.J, *Death by Government*, New Brunswick, NJ, Transactions Publishers, 1994.
- SINGER, J.D., «Armed Conflicts in the Former Colonial Regions: from Classification to Explanation», en DE GORR, L.V., RUPESINGE, K., y SCIARONE, P, (eds.), *Between Development and Destruction: an Enquiry into the Causes of Conflict in Post-Colonial States*, Houndmills-Basingstoke, MacMillan Press, 1996.
- TICKNER, J.A., «Re-visioning Security», en BOOTH, K, and SMITH, S., *International Relations Theory Today*, Polity Press, Cambridge, 1995.
- TOURAINÉ, Alain, *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 2005.
- TUCHMAN, Mathews J., «Redefining Security», *Foreign Affairs*, Vol. 68, n. 2, 1989, págs. 162-177.
- ULLMAN, R.H., «Redefining Security», *Review of International Security*, Vol. 8, n. 1, 1983, págs. 129-153.
- VALLESPÍN, Fernando, *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2003.

EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA TRANSFORMACIÓN PACÍFICA DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

PEDRO CARRASCO JIMÉNEZ
Universidad de Zaragoza

Resumen

A la intervención de la sociedad civil en los conflictos armados, como causante y como perjudicada, se le debe añadir su potencialidad en la transformación pacífica de los conflictos armados. Aquí analizaremos algunas de las funciones capitales que en esta materia puede cumplir y ha cumplido la sociedad civil en diversos conflictos armados.

Palabras clave: Sociedad civil; Transformación de los conflictos; Conflictos armados; *Peacebuilding*; Seguridad humana.

«That since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed», preámbulo de la Constitución de la UNESCO.

INTRODUCCIÓN

Los conflictos armados no surgen en el vacío, sino que nacen de y en la sociedad, con independencia de cuáles hayan sido los sucesos concretos que finalmente hayan disparado el inicio de las hostilidades. En la misma sociedad se dan procesos de incentivo, justificación, polarización social, discriminación, etcétera, que alimentan el conflicto armado e incluso suponen la participación en el combate de actores no-estatales, con lo que la sociedad es un factor del conflicto armado¹.

1. TOCCI, N., *The European Union, Civil Society and Conflict Transformation*. MICROCON Policy Working Paper 1, Brighton, julio de 2008, págs. 11-12.

La sociedad en la que ha surgido y se ha alimentado el conflicto armado, paradójicamente, también es la destinataria y perjudicada principal del conflicto armado. A los 10 millones de muertos en combate (civiles y combatientes) desde 1946 a 2002, que son «sólo» los causados durante el intercambio de ataques armados², se les debe añadir los asesinatos masivos, los mutilados, las violaciones sistemáticas de mujeres y niñas, los millones de desplazados por conflictos armados, los niños y niñas soldados, la mortalidad derivada del deterioro de la salud pública, los daños medioambientales, los costes para la economía nacional y el incremento del riesgo de volver a sufrir otro conflicto armado.

No obstante, la sociedad civil también es el actor central en la construcción de la paz por medios pacíficos, como agente, y no como sujeto pasivo, de su propia seguridad humana frente a la violencia directa y estructural contra los individuos o las comunidades³. Los conflictos armados se pueden abordar recurriendo a la amenaza de la fuerza, la coacción o la fuerza militar para «ganar», «vencer» o «derrotar», de forma que así la política se convierte en una extensión de la guerra por otros medios y la diplomacia se militariza. La «imposición de la paz» acudiendo a las «soluciones desde arriba» en el mejor de los casos, y no necesariamente utilizando medios pacíficos, consiguen el cese de las hostilidades o la violencia directa, pero dejan intacto el conflicto social que, generalmente, resurge como conflicto armado en cuanto la coyuntura es favorable.

Por el contrario, podemos abordar los conflictos mediante su transformación pacífica afrontando sus raíces profundas, individuales y sistémicas; las percepciones, actitudes y valores de los actores

2. LACINA, B. y GLEDITSCH, N. P., «Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths». En: *European Journal of Population*, núm. 21, 2005, págs. 153-155.

3. SCHNABEL, A., «The human security approach to direct and structural violence.» En: Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press, Oxford, 2008, pág. 89. GALTUNG, J., *Violence, Peace, and Peace Research*. En: *Journal of Peace Research*, vol. 6, núm. 3, 1969, págs. 183-184. GALTUNG, J., *Cultural Violence*. En: *Journal of Peace Research*, vol. 27, núm. 3, 1990, págs. 302-303.

para que la interacción sea constructiva y no destructiva; con objetivos a largo plazo y tendentes a la reconciliación, la verdad y la justicia⁴. Se debe superar la visión de la mera *gestión y resolución* de conflictos, para adentrarnos en el proceso de *transformación* de los conflictos armados y modificar o cambiar un sistema violento en un sistema pacífico, lo cual implica objetivos mucho más profundos y globales que la simple finalización de las hostilidades.

Para ello, la sociedad civil es imprescindible, pues sin su participación activa en el proceso a largo plazo de la construcción de la paz (*peacebuilding*), no hay transformación posible. Los Estados, organizaciones internacionales, ONG y la propia sociedad civil se van convenciendo de ello a la hora de implementar una auténtica y holística política de pacificación durante cualquiera de las fases de un conflicto armado.

LA SOCIEDAD CIVIL Y LA TRANSFORMACIÓN DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

El concepto «sociedad civil» se podría definir como «el área de la acción colectiva voluntaria, conducida por valores y/o intereses compartidos que operan más allá del Estado, el mercado y la familia, y que provee la red de relaciones sociales conectando esas tres esferas»⁵. Los actores que incluye a la sociedad civil son, por tanto, muy variados y extensos: movimientos sociales; asociaciones de toda clase; instituciones religiosas o caritativas; comunidad científica; personas notables; el sector privado y, por supuesto, las organizaciones no-gubernamentales (ONG).

A continuación desarrollaremos las funciones que desempeña la sociedad civil en la transformación de los conflictos, siguiendo el modelo elaborado por Paffenholz y Spurk⁶.

4. FISAS, V., *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Paidós, Barcelona, 2004, págs. 51-56. Martínez Guzmán, V., *Filosofía para hacer las paces*. Icaria, Barcelona, 2001, págs. 196-197.

5. TOCCI, N., *The European Union...*, op. cit., pág. 7.

6. PAFFENHOLZ, T. y SPURK, C., *Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding*. Conflict Prevention and Reconstruction Unit of the World Bank, Paper núm. 36, Washington, DC, octubre 2006, pág. 13.

Protección

La función de protección a la población civil frente a los ataques y abusos por parte de cualquiera de los actores en el marco de un conflicto, se puede ejercer por la sociedad civil por distintas vías, como veremos seguidamente.

a) *Acompañamiento de protección o de interposición*

Esta actuación consiste en que voluntarios civiles y desarmados estén físicamente junto a personas, comunidades u organizaciones amenazadas por ataques motivados políticamente. El objetivo es que la presencia de testigos, a veces internacionales, disuada o evite que se cometa el ataque debido a la publicidad que adquiriría el mismo y los correspondientes costes políticos o jurídicos que ello pueda conllevar⁷.

La ONG que se ha dedicado principalmente a esta clase de actividades ha sido *Peace Brigades International*, que lleva actuando sobre el terreno desde 1983 con misiones en Guatemala, El Salvador, Haití, Timor Este, los Balcanes, Sri Lanka y, todavía actualmente, en Colombia, Guatemala, Indonesia, México y Nepal⁸. También hay otras ONG como *International Peace Observatory*, *Christian Peacemaker Teams* o *Witness for Peace*.

b) *Creación de «zonas de paz»*

Las zonas de paz son el intento de establecer, por la costumbre o el acuerdo, límites a los efectos destructivos del conflicto armado dentro de un área particular, durante un periodo de tiempo concreto o con respecto a ciertas categorías de personas⁹. Estas «zonas de paz» desmilitarizadas no se han instaurado sólo por acuerdo de

7. MAHONY, L., «Unarmed bodyguards», en *Peace Review*, vol. 9, núm. 2, 1997, págs. 208-212.

8. MAHONY, L., *Human Rights Defenders Under Attack. 25 Years of safeguarding the right to defend human rights*. Peace Brigades International, Londres, 2006, disponible en: www.peacebrigades.org.uk, págs. 3-5. [Consultado el 27/10/08].

9. MITCHELL, C. y Nan, S. A., «Local peace zones as institutionalized conflict». en *Peace Review*, vol. 9, núm. 2, págs. 160-161.

las partes o intervención internacional, sino que hay casos (Filipinas¹⁰, El Salvador¹¹ o Colombia¹²), donde algunas comunidades se han declarado unilateralmente como neutrales.

c) *Iniciativas de desarme*

La sociedad civil incluso se ha implicado activamente en procesos de desarme de las fuerzas armadas, precisamente debido a que la entrega de las armas pequeñas y ligeras es un proceso esencialmente voluntario y requiere el apoyo y esfuerzo más amplio posible de la sociedad civil, sobre todo cuando es la propia sociedad civil la que debe ser desarmada (micro-desarme). Los ejemplos de estas iniciativas los encontramos en Mali¹³, Mozambique¹⁴, Liberia¹⁵ o Islas Salomón¹⁶.

Seguimiento y control

Esta función, requisito previo para las funciones de protección, defensa y concienciación pública, y de democratización, se desarrolla mediante testimonio y seguimiento, sistemas de alerta temprana e informes de situación.

10. GARCIA, E., «Filipino zones of peace», en *Peace Review*, vol. 9, núm. 2, 1997, pág. 221.

11. LOPEZ-REYES, R., «Establishing Salvadoran zones of peace», en *Peace Review*, vol. 9, núm. 2, págs. 228-229.

12. VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Observatorio de los Derechos Humanos de Colombia*. Boletín núm. 15, mayo de 2001, disponible en: www.derechoshumanos.gov.co. [Consultado el 27/10/08].

13. UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, *Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in a Peacekeeping Environment. Principles and Guidelines*. UNDPKO, New York, 1999, pág. 15.

14. FALTAS, S. y PAES, W. C., *Exchanging Guns for Tools. The TAE Approach to Practical Disarmament. An Assessment of the TAE Project in Mozambique. Brief 29*. Bonn International Center for Conversion, Bonn, 2004, págs. 18-20.

15. HARSCH, E., «Communities Mobilize to Protect Liberian Peace», en *Africa Renewal*, vol.19, núm. 4, enero 2006, pág. 5.

16. NELSON, C. y MUGGAH, R., *Solomon Islands: Evaluating the Weapons Free Village Campaign*. Small Arms Survey, noviembre de 2004, disponible en: www.smallarmssurvey.org, págs. 15-18, 30-31.

a) *Testimonio y seguimiento*

La actividad de observación, testimonio y seguimiento de las partes en conflicto y, en general, de los gobiernos, se convierte en una herramienta de prevención y contención de la violencia. El mismo hecho de que las acciones violentas o las rupturas de los acuerdos de paz suscritos no vayan a quedar ocultas influye o condiciona a sus autores, debido a las consecuencias legales y/o de legitimidad popular/internacional que les pueden suponer tales actos.

La intervención de las organizaciones de la sociedad civil puede ser pactada por las partes en conflicto, para vigilar el cumplimiento de los acuerdos de paz o del respeto a los derechos humanos (Croacia, Liberia, Sierra Leona, Filipinas, Chechenia, Sudáfrica, Mozambique o Aceh¹⁷), pero si no es así, la sociedad civil es la que puede tomar la iniciativa para dar testimonio de las violaciones al Derecho internacional de los derechos humanos, humanitario y de los conflictos armados¹⁸.

En esta tarea son las ONG internacionales, como Cruz Roja, Amnistía Internacional o *Human Rights Watch*, las que tienen más recursos materiales y humanos para desplegar sobre el terreno a voluntarios y, sobre todo, para transmitir la información a la opinión pública y la comunidad internacional.

No obstante, las tecnologías de la información y las comunicaciones también están permitiendo nuevas modalidades de control y seguimiento, y ya empieza a desarrollarse una «nueva» táctica llamada infoactivismo¹⁹. Así podemos encontrar ejemplos de misiones de control de procesos electorales, como la *Network of Mobile Election Monitors* en las elecciones presidenciales de Nigeria de 2007, o la organización de protestas o manifestaciones en minutos a tra-

17. BELL, C. y O'ROURKE, C., «The People's Peace? Peace Agreements, Civil Society, and Participatory Democracy», en *International Political Science Review*, vol. 28, núm. 3, 2007, págs. 299-300.

18. WEISSBRODT, D., «Humanitarian Law in Armed Conflict: The Role of International Nongovernmental Organizations», en *Journal of Peace Research*, vol. 24, núm. 3, 1987, págs. 297-306.

19. www.tacticaltech.org; www.informationactivism.org. [Consultados el 27/10/08].

vés de SMS²⁰, que también pueden quedar mapeadas con Google Maps²¹; el intercambio vía web de videos sobre abusos a los derechos humanos²²; la iniciativa *Ushahidi* en Kenia y Sudáfrica que permite enviar alertas sobre revueltas, violaciones, desplazados, esfuerzos de paz, etcétera, por SMS, e-mail o web²³; la localización exacta, utilizando Google Maps, de las prisiones y centros de detención desconocidos de Túnez²⁴; o la documentación y mapeo, usando Google Earth, de genocidios y crímenes contra la humanidad como el de Darfur²⁵.

b) *Sistemas de alerta temprana*

Se trata de desarrollar vías de comunicación que atraigan la atención pública sobre crisis emergentes a fin de planear e implementar a tiempo estrategias para prevenir o limitar los efectos destructivos de los conflictos armados, o bien para identificar oportunidades para la construcción de la paz²⁶. El estándar internacional en el desarrollo de los sistemas de alerta temprana ha sido el programa internacional FAST de *Swisspeace*, operativo desde 1998, pero han proliferado otros sistemas de alerta temprana en gobiernos, organizaciones internacionales o intergubernamentales, universidades, *think-tanks*, ONG y empresas privadas, como el consorcio *Forum for Early Warning and Early Response* (FEWER), el *Conflict Early Warning and Response Mechanism* (CEWARN) en el Cuerno de África, o la *Warning and Response Network* (WARN) de la *West African Network for Peacebuilding* (WANEP)²⁷.

20. www.frontlinesms.com; www.kiwanja.net. [Consultados el 27/10/08].

21. www.altsean.org. [Consultado el 27/10/08].

22. www.witness.org; www.licadho.org, específico para Camboya. [Consultados el 27/10/08].

23. www.ushahidi.com. [Consultado el 27/10/08].

24. www.kitab.nl. [Consultado el 27/10/08].

25. <http://blogs.ushmm.org/worldiswitness>. [Consultado el 27/10/08].

26. SUIFON, T. Z., «Early Warning, Early Response: Preventing Violent Conflicts», en TONGEREN, P. v., BRENK, M., HELLEMA, M., y VERHOEVEN, J. (eds.), *People Building Peace II, Successful Stories of Civil Society*. Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO), 2005, págs. 421-432.

27. BARTON, F., HIPPEL, K. v., SEQUEIRA, S. y IRVINE, M., *Early Warning? A Review of Conflict Prediction Models and Systems. PCR Project Special Briefing*. Center for Strategic and International Studies, s/l, febrero de 2008, disponible en: <http://forums.csis.org/pcrproject>, págs. 2, 7. [Consultado el 27/10/08].

c) *Informes de situación*

Los informes de situación son una herramienta directamente vinculada con las actividades de testimonio, seguimiento, control y los sistemas de alerta temprana, pero aportando análisis cualitativos y cuantitativos más profundos y, a nivel espacio-temporal, son más globales. Las organizaciones internacionales son la gran fuente de esta clase de informes, pero las ONG y centros académicos de investigación también se han labrado una buena reputación en estas tareas, como sucede con los informes periódicos de *International Amnesty*, *Human Rights Watch*, *Human Rights First*, *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, *Stockholm International Peace Research Institute*, *International Crisis Group*, *Center for Strategic and International Studies*, *International Peace Research Institute* o *Escola de Cultura de Pau*, entre otras muchas.

Denuncia y concienciación pública

Las organizaciones de la sociedad civil carecen del poder de imponer sus decisiones o su voluntad, de modo que, movilizándolo al mayor número de ciudadanos en apoyo de algún asunto concreto, buscan influir en quienes ostentan legítima o ilegítimamente el poder político, para que ese problema entre en la agenda pública y se produzcan reformas políticas o legislativas en el sentido deseado²⁸. Las vías o métodos que utilizan las ONG y movimientos sociales para captar la atención mediática y política son los siguientes:

- a) Campañas: difusión por los distintos medios de comunicación y conferencias de la problemática y recomendaciones u «hojas de ruta» sobre los conflictos armados.
- b) Acción directa: manifestaciones, huelgas, protestas, sentadas, desobediencia civil y otras formas de acción no-violenta (*Satyagraha* según Gandhi)²⁹.

28. RON, J., RAMOS, H. y RODGERS, K., «Transnational Information Politics: NGO Human Rights Reporting, 1986-2000», en *International Studies Quarterly*, vol. 49, núm. 3, 2005, págs. 575-576.

29. BONDURANT, J. V., *Conquest of Violence: The Gandhian Philosophy of Conflict*. Princeton University Press, Princeton, 1988, págs. 15-41.

Intermediación y facilitación

La forma tradicional e imperante todavía de diplomacia es la de «vía uno» (*Track One*) u oficial que se lleva a cabo por los órganos gubernamentales normales de las relaciones internacionales. No obstante, ha ido tomando fuerza la diplomacia «vía dos» (*Track Two*), esto es, «la interacción no oficial, informal entre los miembros de grupos o de naciones de adversarios con la meta de desarrollar estrategias, influir en la opinión pública y organizar recursos humanos y materiales de manera que puedan ayudar a resolver el conflicto»³⁰, denominada también como diplomacia paralela, no-oficial o ciudadana. Es llevada a cabo por ONG, instituciones educativas, fundaciones, personas notables a nivel político o religioso, sindicatos, asociaciones profesionales, ciudadanos o empresas. El concepto de la diplomacia multi-vía (*Multi-Track*) integra las distintas vías con un enfoque sistémico y sin jerarquías, ya que ninguna vía por sí sola puede llevar a un proceso de paz sostenible, sino que todas se interrelacionan para conseguir un acercamiento a la paz³¹.

Los esfuerzos de intermediación y facilitación por la sociedad civil en los conflictos armados buscan proporcionar un entorno de perfil bajo, no-agresivo y seguro, para iniciar un proceso en el que los participantes se sientan libres para compartir percepciones, miedos y necesidades, y para explorar ideas para la pacificación, libres de las restricciones de las líneas de las políticas públicas de los respectivos grupos de referencia.

Así, ejemplos de mediación o facilitación de organizaciones de la sociedad civil en negociaciones de paz encontramos casos como los de Israel y Palestina con la mediación inicial del director del *Norwegian Institute for Applied Social Sciences*; Mozambique con la orden religiosa Comunidad de Sant Egidio; y otros en Aceh, Bou-

30. DAVIDSON, W. D. y MONTVILLE, J. V., «Foreign Policy According to Freud» en *Foreign Policy*, núm. . 45, winter, 1981-1982, págs. 145-157. Chataway, C. J., *Track II Diplomacy: From a Track I Perspective*. En: *Negotiation Journal*, vol. 14, núm. 3, 1998, pág. 270.

31. DIAMOND, L. y McDONALD, J. W., *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. 3.^a ed., Kumarian Press, West Hartford (CT), 1996.

gainville, Georgia y Azerbaijón, Filipinas, Guatemala, Sudáfrica o Sri Lanka³². Estos casos aún son minoritarios, pero su tasa de éxitos es similar a la de los Estados y las organizaciones internacionales³³ y consiguen una paz más estable³⁴.

Democratización y cultura de paz

La construcción de la paz requiere iniciativas para el cambio de actitudes frente al grupo adversario, lo cual se debe hacer pensando en que, finalmente, los programas de paz lleguen a un gran número de personas, en su plano individual y socio-político³⁵ y cuando la violencia armada ha terminado, pues no suelen ser eficaces a corto plazo para la pacificación. Las principales actividades de la sociedad civil en el ámbito de esta función son:

- a) Superación del trauma a nivel individual y social para el establecimiento de relaciones interpersonales sanas (Guinea³⁶, Kosovo³⁷, Sierra Leona³⁸, Georgia y Osetia del Norte³⁹, o la exYugoslavia⁴⁰).

32. *Íbidem*, págs. 17, 21. BELL, C. y O'ROURKE, C., *The People's Peace?...*, op. cit., págs. 300-301. Orjuela, C., *Building Peace in Sri Lanka: A Role for Civil Society?* En: *Journal of Peace Research*, vol. 40, núm. 2, 2003, págs. 202-205. Lieberfeld, D., *Evaluating the Contributions of Track-Two Diplomacy to Conflict Termination in South Africa, 1984-90*. En: *Journal of Peace Research*, vol. 39, núm. 3, 2002, págs. 359-366. Rigby, A., *Unofficial Nonviolent Intervention: Examples from the Israeli-Palestinian Conflict*. En: *Journal of Peace Research*, vol. 32, núm. 4, 1995, pág. 463.

33. BERCOVITCH, J. y SCHNEIDER, G., «Who Mediates? The Political Economy of International Conflict Management» en *Journal of Peace Research*, vol. 37, núm. 2, 2000, pág. 156.

34. WANIS-ST. John, A., «Civil Society and Peace Negotiations: Confronting Exclusion», en *International Negotiation*, vol. 13, núm. 1, 2008, págs. 25, 32.

35. ANDERSON, M. B., OLSON, L. y DOUGHTY, K., *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*. Collaborative for Development Action, Inc., Cambridge (MA), 2003, ps. 54-58.

36. BARRY, B. y PEARSON, N. L., *Rebuilding Communities. Training Trauma Survivors to Help Communities Heal After Atrocities*. Center for Victims of Torture/ New Tactics in Human Rights Project, Minneapolis (MN), 2004, disponible en: www.cvt.org, págs. 6-18. [Consultado el 27/10/08].

37. <http://www.muhealth.org/umicpt/>. [Consultado el 27/10/08].

38. www.oicinternational.org. [Consultado el 27/10/08].

- b) Intervención de la sociedad civil en procesos de democratización y gobernabilidad (Afganistán, Bougainville, Tayikistán, Burundi, Liberia o Mindanao ⁴¹).
- c) Iniciativa y participación de la sociedad civil en la creación de comisiones de la verdad, justicia y reconciliación (Argentina, Bolivia, Chad, Chile, Timor Este, Nepal, Filipinas, Sudáfrica, Sri Lanka o Uganda, entre otras ⁴²).
- d) Iniciativas de justicia restaurativa y diálogo comunitario e intergrupar (Israel/Palestina ⁴³ o Irlanda del Norte ⁴⁴).
- e) Programas de educación para la paz (Sri Lanka, Kosovo, Irlanda del Norte o Ruanda ⁴⁵).
- f) Programas de intercambio y campos de la paz (Georgia-Abjasia o de Sri Lanka ⁴⁶).
- g) Capacitación y entrenamiento en resolución de conflictos y negociación (Chipre o Sri Lanka ⁴⁷).

39. www.healthsystem.virginia.edu/internet/csmhi. [Consultado el 27/10/08].

40. GUTLOVE, P. y THOMPSON, G., «Psychosocial Healing and Post-Conflict Social Reconstruction in the Former Yugoslavia», en *Medicine, Conflict and Survival*, vol. 20, núm. 2, 2004, págs. 138-140.

41. BELL, C. y O'ROURKE, C., *The People's Peace?...*, op. cit., págs. 302-303.

42. HAYNER, P. B., «Fifteen Truth Commissions, 1974 to 1994: A Comparative Study» en *Human Rights Quarterly*, vol. 16, núm. 4, 1994, págs. 597-655. Hayner, P. B., *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*, Routledge, New York, 2001.

43. ATIEH, A., BEN-NUN, G., EL SHAHED, G., TAHA, R. y TULLIU, S., *Peace in the Middle East: P2P and the Israeli-Palestinian Conflict*, UNIDIR, Ginebra, 2004.

44. MIKA, H., *Community-based Restorative Justice in Northern Ireland*, Institute of Criminology and Criminal Justice/ Queen's University Belfast, Belfast, diciembre 2006.

45. ORJUELA, C., *Building Peace in Sri Lanka...*, op. cit., pág. 202.

46. SCHULZ, M., «Reconciliation through education-experiences from the Israeli-Palestinian conflict», en *Journal of Peace Education*, vol. 5, núm. 1, 2008, págs. 33-48. MALHOTRA, D. y LIYANAGE, S., «Long-Term Effects of Peace Workshops in Protracted Conflicts», en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, núm. 6, 2005, págs. 908-924. ORJUELA, C., *Building Peace in Sri Lanka...*, op. cit., pág. 203.

47. *Ibidem*, pág. 203. Diamond, L., «Training in Conflict-Habituated Systems: Lessons from Cyprus», en *International Negotiation*, vol. 2, núm. 3, 1997, págs. 353-380.

- h) Talleres o conferencias para la construcción de una visión conjunta de una futura sociedad pacífica (Sudáfrica ⁴⁸).

Cohesión social

La polarización, división social y desconfianza mutua es tanto causa como consecuencia de los conflictos armados, con lo que el estrechamiento de la confianza y cooperación entre grupos y comunidades se convierte en un objetivo principal de todo programa de construcción de la paz. Por tanto, los programas de la sociedad civil en esta materia consisten en la realización de actividades conjuntas entre miembros de antiguos o actuales grupos rivales: servicios conjuntos de distribución de ayuda o desarrollo, asociaciones con miembros de diversos grupos, o actividades culturales, deportivas o artísticas conjuntas (Sri Lanka ⁴⁹ o Israel/Palestina ⁵⁰).

Distribución de servicios y ayuda humanitaria

Esta función es vital, sobre todo durante los conflictos armados si la seguridad lo permite, ya que la sociedad civil, principalmente ONG, cubren la situación de abandono en que dejan el Estado y el mercado a las poblaciones afectadas por el conflicto armado ⁵¹. Para algunos es cuestionable si esta función tiene algún objetivo en la construcción de la paz, más allá de su indiscutible finalidad humanitaria ⁵², pero desde mi punto de vista, sería arbitrario considerar la función de protección frente a la violencia di-

48. BARNES, C., «Weaving the Web: Civil-Society Roles in Working with Conflict and Building Peace», en Tongeren, P. v., *et. ál.* (eds.), *People Building Peace II...*, op. cit., págs. 7-24.

49. ORJUELA, C., *Building Peace in Sri Lanka...*, op. cit., pág. 203.

50. SUGDEN, J., «Teaching and Playing Sport for Conflict Resolution and Co-Existence in Israel», en *International Review for the Sociology of Sport*, vol. 41, núm. 2, 2006, págs. 226-229.

51. RYFMAN, P., «Non-governmental Organizations: An Indispensable Player of Humanitarian Aid», en *International Review of the Red Cross*, vol. 89, núm. 865, 2007, págs. 21-46.

52. PAFFENHOLZ, T. y SPURK, C., *Civil Society...*, op. cit., págs. 31-33.

recta como importante en la construcción de la paz, y no otorgar la misma importancia en esa misión a los esfuerzos encaminados a proteger a la población de la violencia estructural.

CONCLUSIÓN

La sociedad civil, como hemos expuesto aquí, tiene la capacidad de resistir a la opresión; de exponer a los opresores y deslegitimizarlos; de persuadir a la opinión pública y a los decisores políticos; de cambiar las percepciones sobre el conflicto; de establecer canales de comunicación y lazos de confianza, solidaridad y apoyo mutuo; de ensayar soluciones innovadoras y ambiciosas en la construcción de la paz; y tiene la capacidad de restaurar y reconciliar. Estas potencialidades no pueden quedar desaprovechadas por una visión reduccionista de los conflictos armados que, generalmente, conduce a una inestable «imposición de la paz» más que a la construcción de la paz.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, M. B., OLSON, L. y DOUGHTY, K., *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*, Collaborative for Development Action, Inc., Cambridge (MA), 2003.
- ATIEH, A., BEN-NUN, G., EL SHAHED, G., TAHA, R. y TULLIU, S., *Peace in the Middle East: P2P and the Israeli-Palestinian Conflict*, UNIDIR, Ginebra, 2004.
- BARNES, C., «*Weaving the Web: Civil-Society Roles in Working with Conflict and Building Peace*», en Tongeren, P. v., et. ál. (eds.), *People Building Peace II, Successful Stories of Civil Society*. Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO), 2005.
- BARRY, B. y PEARSON, N. L., *Rebuilding Communities. Training Trauma Survivors to Help Communities Heal After Atrocities*, Center for Victims of Torture/ New Tactics in Human Rights Project, Minneapolis (MN), 2004, disponible en: www.cvt.org. [Consultado el 27/10/08].
- BARTON, F., HIPPEL, K. v., SEQUEIRA, S. y IRVINE, M., *Early Warning? A Review of Conflict Prediction Models and Systems. PCR Project Special Briefing*, Center for Strategic and International Studies, s/l, febrero de 2008, disponible en: <http://forums.csis.org/pcrproject>. [Consultado el 27/10/08].

- BELL, C. y O'ROURKE, C., «The People's Peace? Peace Agreements, Civil Society, and Participatory Democracy», en *International Political Science Review*, vol. 28, núm. 3, 2007.
- BERCOVITCH, J. y SCHNEIDER, G., «Who Mediates? The Political Economy of International Conflict Management», en *Journal of Peace Research*, vol. 37, núm. 2, 2000.
- BONDURANT, J. V., *Conquest of Violence: The Gandhian Philosophy of Conflict*. Princeton University Press, Princeton, 1988.
- CHATAWAY, C. J., «Track II Diplomacy: From a Track I Perspective», en *Negotiation Journal*, vol. 14, núm. 3, 1998.
- DAVIDSON, W. D. y MONTVILLE, J. V., «Foreign Policy According to Freud», en *Foreign Policy*, núm. . 45, winter, 1981-1982.
- DIAMOND, L. y McDONALD, J. W., *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. 3.^a ed., Kumarian Press, West Hartford (CT), 1996.
- DIAMOND, L., «Training in Conflict-Habituated Systems: Lessons from Cyprus» en *International Negotiation*, vol. 2, núm. 3, 1997.
- FALTAS, S. y PAES, W. C., *Exchanging Guns for Tools. The TAE Approach to Practical Disarmament. An Assessment of the TAE Project in Mozambique. Brief 29*, Bonn International Center for Conversion, Bonn, 2004.
- FISAS, V., *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*, Paidós, Barcelona, 2004.
- GALTUNG, J., «Cultural Violence», en *Journal of Peace Research*, vol. 27, núm. 3, 1990.
- >«Violence, Peace, and Peace Research», en: *Journal of Peace Research*, vol. 6, núm. 3, 1969.
- GARCIA, E., «Filipino zones of peace», en *Peace Review*, vol. 9, núm. 2, 1997.
- GUTLOVE, P. y THOMPSON, G., «Psychosocial Healing and Post-Conflict Social Reconstruction in the Former Yugoslavia», en *Medicine, Conflict and Survival*, vol. 20, núm. 2, 2004.
- HARSCH, E., «Communities Mobilize to Protect Liberian Peace», en *Africa Renewal*, vol.19, núm. 4, enero 2006.
- HAYNER, P. B., *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*, Routledge, New York, 2001.
- «Fifteen Truth Commissions— 1974 to 1994: A Comparative Study», en *Human Rights Quarterly*, vol. 16, núm. 4, 1994.
- LACINA, B. y GLEDITSCH, N. P., «Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths», en *European Journal of Population*, núm. 21, 2005.
- LIEBERFELD, D., «Evaluating the Contributions of Track-Two Diplomacy to Conflict Termination in South Africa, 1984-90», en *Journal of Peace Research*, vol. 39, núm. 3, 2002.

- LOPEZ-REYES, R., «Establishing Salvadoran zones of peace», en *Peace Review*, vol. 9, núm. 2, 1997, pp. 225-231.
- MAHONY, L., *Human Rights Defenders Under Attack. 25 Years of safeguarding the right to defend human rights*, Peace Brigades International, Londres, 2006, disponible en: www.peacebrigades.org.uk. [Consultado el 27/10/08].
- «Unarmed bodyguards», en *Peace Review*, vol. 9, núm. 2, 1997.
- MALHOTRA, D. y LIYANAGE, S., «Long-Term Effects of Peace Workshops in Protracted Conflicts», en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, núm. 6, 2005.
- MARTÍNEZ GUZMÁN, V., *Filosofía para hacer las paces*, Icaria, Barcelona, 2001.
- MIKA, H., *Community-based Restorative Justice in Northern Ireland*, Institute of Criminology and Criminal Justice/ Queen's University Belfast, Belfast, diciembre 2006.
- MITCHELL, C. y Nan, S. A., «Local peace zones as institutionalized conflict», en *Peace Review*, vol. 9, núm. 2.
- NELSON, C. y MUGGAH, R., *Solomon Islands: Evaluating the Weapons Free Village Campaign*. Small Arms Survey, noviembre de 2004, disponible en: www.smallarmssurvey.org.
- ORJUELA, C., «Building Peace in Sri Lanka: A Role for Civil Society?», en *Journal of Peace Research*, vol. 40, núm. 2, 2003.
- PAFFENHOLZ, T. y SPURK, C., *Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding*. Conflict Prevention and Reconstruction Unit of the World Bank, Paper núm. 36, Washington, DC, octubre 2006.
- RIGBY, A., «Unofficial Nonviolent Intervention: Examples from the Israeli-Palestinian Conflict», en *Journal of Peace Research*, vol. 32, núm. 4, 1995.
- RON, J., RAMOS, H. y RODGERS, K., «Transnational Information Politics: NGO Human Rights Reporting, 1986-2000», en *International Studies Quarterly*, vol. 49, núm. 3, 2005.
- RYFMAN, P., «Non-governmental Organizations: An Indispensable Player of Humanitarian Aid», en *International Review of the Red Cross*, vol. 89, núm. 865, 2007.
- SCHNABEL, A., «The human security approach to direct and structural violence», en Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- SCHULZ, M., «Reconciliation through education-experiences from the Israeli-Palestinian conflict», en *Journal of Peace Education*, vol. 5, núm. 1, 2008.

- SUGDEN, J., «Teaching and Playing Sport for Conflict Resolution and Co-Existence in Israel», en *International Review for the Sociology of Sport*, vol. 41, núm. 2, 2006.
- SUIFON, T. Z., «Early Warning, Early Response: Preventing Violent Conflicts», en Tongeren, P. v., Brenk, M., Hellema, M., y Verhoeven, J. (eds.), *People Building Peace II, Successful Stories of Civil Society*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO), 2005.
- TOCCI, N., *The European Union, Civil Society and Conflict Transformation*, MICROCON Policy Working Paper 1, Brighton, julio de 2008.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, *Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in a Peacekeeping Environment. Principles and Guidelines*, UNDPKO, New York, 1999.
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Observatorio de los Derechos Humanos de Colombia*, Boletín núm. 15, mayo de 2001, disponible en: www.derechoshumanos.gov.co. [Consultado el 27/10/08].
- WANIS-ST. JOHN, A., «Civil Society and Peace Negotiations: Confronting Exclusion», en *International Negotiation*, vol. 13, núm. 1, 2008.
- WEISSBRODT, D., Humanitarian Law in Armed Conflict: The Role of International Nongovernmental Organizations. En: *Journal of Peace Research*, vol. 24, núm. 3, 1987.

LA ESTIMACIÓN DE COSTES DE PROGRAMAS DE DEFENSA EN APOYO A LA TOMA DE DECISIONES

RODRIGO ORTÚZAR MATURANA
VALENTÍN MOLINA MORENO
Universidad de Granada

Resumen

Para los programas principales de armamentos, desde hace ya varias décadas se ha aceptado que al momento de efectuar el Análisis de Alternativas para evaluar la adquisición, renovación o reemplazo de los sistemas de armamentos, se aplique el criterio de Análisis Costo/Efectividad, como una herramienta de apoyo a la toma de decisiones. Desde el punto de vista del «Costo», su resultado normalmente tiende a no mostrarse en forma integral por cuanto no siempre es tan claro el incremento o ahorro de recursos que significará la incorporación del nuevo sistema dentro del presupuesto de la organización promotora del proyecto. De esta forma, existe la tendencia a resaltar más el costo de adquisición ú obtención, en detrimento del costo de ciclo de vida.

La transparencia, control y auditoria de los programas de adquisición de armamentos ha significado que se deberían estandarizar procesos, procedimientos e incluso estructuras de costos, que permitan efectuar la evaluación ex-ante y ex-post de los principales Programas de Defensa.

Esta investigación deja claro que el Análisis del Costo de Ciclo de Vida, los indicadores de gestión y su continuidad, siguen siendo un tema pendiente de resolver dentro de los Ministerios de Defensa, sin dejar de reconocer que las soluciones son propias de cada país.

Palabras claves: Análisis Coste/Efectividad; Coste de Ciclo de Vida; Estimación de Costes; Métodos de Costes; Estructura de Costes; Adquisiciones de Defensa.

INTRODUCCIÓN

La evaluación económica de proyectos públicos consiste, básicamente, en comparar los costes del proyecto con los beneficios que este genera, con el objeto de decidir sobre la conveniencia de su realización; pero, previamente es necesario identificarlos, medirlos y valorarlos. En este caso, una de las metodologías de decisión más empleada es el Análisis Coste/Beneficio. Sin embargo, para los proyectos en que no es posible (o es demasiado dificultoso como para justificar el esfuerzo) expresar los beneficios en términos monetarios se asume que los beneficios son deseables por la sociedad; por lo tanto, lo que importará es conseguir esos «beneficios» al mínimo coste posible.

En el ámbito de la Defensa Nacional de cada país, para los principales programas de armamentos, desde hace ya varias décadas se ha aceptado que al momento de efectuar el Análisis de Alternativas para evaluar la adquisición, renovación o reemplazo de los sistemas de armamentos, se aplique el criterio de Análisis Coste/Efectividad, como una herramienta de apoyo a la toma de decisiones, en donde el nivel de efectividad asume la función del beneficio esperado.

Desde el punto de vista del Coste, su resultado normalmente tiende a no mostrarse en forma integral por cuanto no siempre es tan claro el incremento o ahorro de recursos que significará la incorporación del nuevo sistema dentro del presupuesto de la organización promotora del proyecto. De esta forma, existe la tendencia a resaltar más el coste de adquisición ú obtención, en detrimento del coste de ciclo de vida.

De esta manera, el análisis del Coste de Ciclo de Vida inicialmente constituye una herramienta de pronóstico empleada para comparar o evaluar el gasto en capital y sostenimiento de las alternativas, con el propósito de asegurar el valor óptimo de los bienes considerando la suma de todos los fondos desembolsados para adquirir, operar y sostener un determinado sistema de armas. El concepto general no es nuevo, ya que como disciplina formal, se viene aplicando en los Estados Unidos desde la década de los 60 y en el Reino Unido desde los 70 (Woodward, 1997).

Sin perder de vista que el Coste de Ciclo de Vida constituye una aproximación sujeta a errores, el empleo complementario

de herramientas de análisis de riesgo ha sido revelante para validar los resultados y su seguimiento. Tanto es así que algunos autores indican que, en los grandes proyectos, es normal que el sobre-coste sea entre un 40% y un 200%, y para los proyectos públicos la realidad es que la sub-estimación de costes es bastante frecuente. En el caso de los programas de armamentos, lo anterior ha exigido que para la Gestión de Proyectos se establezcan hitos de control y seguimiento para revisar, aprobar y autorizar el paso a las siguientes fases. Esto permitiría reducir el riesgo que normalmente puedan afectar al coste, a los plazos y al cumplimiento de los requisitos técnicos o capacidades deseadas.

Por todo lo anterior, han surgido iniciativas para auditar los contratos de adquisición desde el punto de vista del precio y su coste previo a la firma del contrato (Minisdef, 1998; Huerta, 2003); sin embargo, aun está pendiente el proceso de validación de la toma de decisiones respecto de la evaluación económica de la alternativa que satisface la solución al problema militar, que, como ya se ha comentado, es el resultado del análisis coste/efectividad basado en el coste de ciclo de vida.

EVOLUCIÓN

En las últimas dos décadas, la renovación y reemplazo del equipamiento militar ha estado asociado a un incremento en los costes de desarrollo, producción, operación y sostenimiento en respuesta a mayores demandas de disponibilidad operacional, fiabilidad técnica, eficacia militar y para reducir la exposición al riesgo de los soldados (Kirkpatrick, 2004; RAND, 2006); sin embargo, también se presentan casos derivados de políticas de gestión inadecuadas (GAO, 2006). Luego, los sistemas de adquisiciones de las naciones han tenido que ir adaptándose a este nuevo escenario en que los indicadores de eficacia, eficiencia y economía del uso de los recursos públicos también ha surgido como otra variable dentro de la solución del problema militar de contar con fuerzas armadas preparadas y correctamente equipadas.

Para mejorar el sistema de adquisiciones y reducir el coste de ciclo de vida del equipamiento de defensa, a nivel de la OTAN, en 1990 tomó fuerza el empleo del concepto de Adquisición y Apo-

yo Continuo durante el Ciclo de Vida (*CALS - Continuous Acquisition and Life-cycle Support*) previamente conocido como Apoyo Logístico Asistido por Ordenador. Paralelamente, la OTAN publicó la guía «Sistema de Programación de Armamento por Fases-PAPS» que describía el proceso de adquisición desde el análisis de la «Necesidad Operativa» hasta la retirada del sistema de armas, a través del cual se identificaban fases comunes del ciclo de vida y que se suponía debía ser empleado por todos los países miembros.

Sin embargo, en 1998, el Reino Unido, y como parte de su Revisión Estratégica de Defensa, introduce la política de adquisiciones «Smart» basada en el empleo de la competencia para lograr el mejor «valor por dinero» (Moore et al, 2001), que puede definirse como el mejor uso de fondos públicos en un proyecto de capital a partir de la combinación óptima de los criterios de economía, eficiencia y eficacia. La nueva política de adquisiciones permitió la externalización de servicios que eran administrados por las fuerzas armadas, dando inicio a «privatizaciones» bajo la modalidad de Iniciativas de Financiación Privada-PFI (Hartley et al, 2003). De manera similar, Australia también reorientó la evaluación económica de sus programas de defensa basándose en el Coste de Ciclo de Vida.

Lo propio hizo Estados Unidos entre 1993 y el año 2003, destacando el impulso dado el año 2000 en que reestructuró su sistema de adquisiciones introduciendo el concepto de Coste Total de Propiedad (TOC-Total Ownership Cost), basado en los métodos de Coste de Ciclo de Vida (LCC-Life Cycle Cost) que venían aplicando sus ejércitos de manera individual.

Al nivel inferior, para cada tipo de armamento, se estandarizaron estructuras de desglose de trabajo (EDT ó WBS), a partir de las cuales se desarrollaron estructuras de costes que facilitaron tener una mayor visibilidad entre los costes proyectados, los actuales y los incurridos; sin embargo, las técnicas de estimación del Coste de Ciclo de Vida (por ejemplo: Paramétricas, por Analogía, de Ingeniería, etc.) no estaban suficientemente descritas ó identificadas.

En este sentido, el sistema creado por el Reino Unido fue más preciso, ya que desarrolló una codificación que incluso identificaba a qué fase del ciclo de vida correspondía un determinado importe ó monto. De manera adicional, explícitamente consideraba

el proceso de análisis de sensibilidad, análisis de riesgo y el empleo de herramientas estadísticas a través de intervalos de confianza.

En abril de 2007, el Reino Unido nuevamente dio un paso aún más vanguardista al crear, al interior del Ministerio de Defensa, la Subsecretaría de Equipamiento y Sostenimiento, la cual centralizó las funciones de «adquisición» y de «apoyo logístico integrado», de manera que los militares se concentraran en las funciones de planificación estratégica, conducción y ejecución de las operaciones militares. Esta nueva organización está dirigida por un funcionario por designación política, y desde noviembre de 2007 recae en la persona de la baronesa Ann Taylor. De esta forma, la participación de profesionales civiles en el sector defensa, tanto en actividades directivas como logísticas, ha venido siendo cada vez más frecuente.

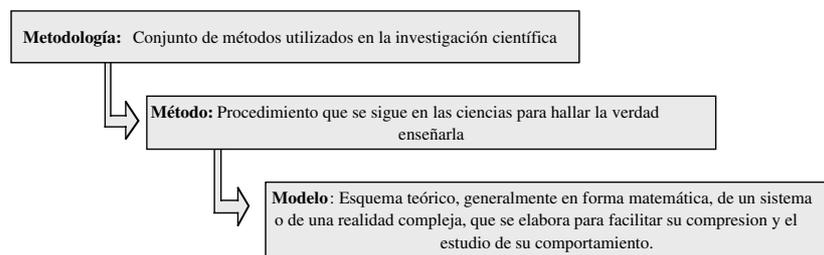
SITUACIÓN ACTUAL

En general, la tendencia es que a nivel de los Ministerios de Defensa de los diferentes países se han ido centralizando las funciones de adquisición de los principales sistemas de armas, lo que ha permitido mejorar la interoperatividad de las fuerzas armadas y de sus aliados, y por supuesto, ha significado un importante ahorro de recursos al concentrar las adquisiciones, estandarizar equipos y los procesos logísticos asociados. A pesar de lo anterior, existen experiencias en el proceso de evaluación económica basadas en el Coste de Ciclo de Vida, que no han sido suficientemente implementadas, ya que no existe una estandarización respecto de las estructuras de desglose de costes.

En septiembre de 2003, reconociendo que aún no existía un proceso común, el Grupo de Tarea NATO SAS-028, denominado «*Cost Structure and Life Cycle Costs for Military Systems*», emitió un informe a partir del cual se destacan las siguientes recomendaciones: a) Emplear una Estructura Genérica de Desglose de Costes, de acuerdo a un formato estandarizado, basado en la experiencia del Reino Unido, la cual debía servir de base para desarrollar una estructura de costes para cada país; y b) analizar la manera en que el empleo del análisis del Coste de Ciclo de Vida participaba en el proceso de toma de decisiones.

Lo anterior, dio origen a la creación del Grupo de Tarea NATO SAS-054 para examinar las mejores prácticas, métodos y modelos de costes del ciclo de vida aplicables a la evaluación económica de los programas de defensa, teniendo como referencia el Sistema de Programación de Armamentos por Fases (PAPS).

Implícitamente se siguió la siguiente estructura conceptual para examinar las metodologías, métodos y modelos de costes:



En junio de 2007, este Grupo de Tarea entregó las conclusiones del estudio efectuado entre los 12 países que integraron el panel: Alemania, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Grecia, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Como observadores también participaron Bélgica, República Checa, Georgia y del Grupo AC/327 Gestión del Ciclo de Vida dependiente del Conferencia de Directores Nacionales de Armamentos (CNAD).

Entre los resultados obtenidos destacan los siguientes:

- Con excepción de Italia, ninguno de los países participantes en el estudio emplean las fases y nomenclatura del ciclo de vida establecida en el PAPS, aun cuando conceptualmente existen similitudes.
- Existe una falta de empleo de Indicadores de Gestión asociados al correcto uso de los fondos públicos.
- Los métodos de estimación corresponden a cuatro categorías: optimización, de simulación, de estimación y de apoyo a las decisiones, los cuales son empleados de distinta manera a través del ciclo de vida del PAPS y que se muestra en la siguiente tabla:

*Tabla 1
Methods and Models for Life Cycle Costing*

Categoría	Método de Estimación	Evaluación de la Necesidad Operativa	Previabilidad	Viabilidad	Definición del Proyecto	Diseño y Desarrollo	Producción	Servicio Operativo	Baja del Servicio
Optimización	Optimización				<input type="checkbox"/>				
Simulación	Sistemas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Eventos Discretos			<input type="checkbox"/>					
Cálculo / Estimación	Analogía	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Paramétricos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Bayesiano		<input type="checkbox"/>						
	Ingeniería	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Por Catálogo								
	Orden de Opinión Experto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Apoyo a las Decisiones	AHP*	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>						
	MCDA**					<input type="checkbox"/>			

Legenda: En blanco *Ningún país* * : Método del Análisis Jerárquico
 1 país ** : Análisis de Decisión Multicriterio
 2-3 países
 >3 países

[NATO, 2007]

- Se utilizan modelos basados en software comerciales y también en aplicaciones informáticas propias, en donde se ha comenzado a privilegiar el enfoque del Coste de Ciclo de Vida.
- El desarrollo de los métodos y modelos de estimación de costes requiere el establecimiento de condiciones y supuestos que enmarcarán la solución del problema. Entre ellos se resaltan los asociados a requisitos de operación, sistemas de mantenimiento, condiciones contractuales y restricciones presupuestarias. Como «buenas prácticas», se destacaron las experiencias de Estados Unidos (*Cost Analysis Requirements Description - CARD*), del Reino Unido (*Master Data and Assumptions List- MDAL*) y la aplicación comercial derivada de la ISO 10303-239 (*Product Life Cycle Support -PLCS*).
- Dado el alto nivel de incertidumbre en el desarrollo de nuevos programas de armamentos, lo prolongado del proceso

constructivo y con un tiempo de operación que supera normalmente los 30 años, se destacó que es imprescindible el uso de herramientas que permitan el tratamiento de la incertidumbre y del riesgo como parte del análisis y estimación de costes.

- La mayoría de los países no adoptaron la Estructura Genérica de Desglose de Costes desarrollada el año 2003 por el Grupo de Tarea NATO SAS-028, ya que no satisfacía los requerimientos de información de todos los grupos de interés y era difícil de comprender para usuarios no expertos.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Los objetivos de transparencia, control y auditoria de las inversiones públicas han demandado la generación de indicadores de gestión, lo cual ha contribuido a la comparación de los procesos, procedimientos e incluso estructuras de costes, que permitan efectuar la evaluación ex-ante y ex-post, a lo cual no están ajenos los programas de adquisición de sistemas de armas. Luego, al nivel de los ejércitos y al interior del Ministerio de Defensa, existe un estamento militar que trabaja en la evaluación económica y que por ende requiere contar con un instrumento de gestión que le permita cumplir con los objetivos indicados.

Si no se estandarizan aspectos básicos como usar una nomenclatura común de las fases del ciclo de vida, cualquier estructura de costes que se proponga basada en el PAPS o equivalente quedará fuera de contexto. Teniendo lo anterior, se podrían establecer indicadores de gestión dentro del contexto del análisis coste/efectividad que es una actividad continua y sistemática; es decir, no acaba cuando se toma la decisión de adquisición, sino que son medidas de seguimiento que se deberían establecer para no incurrir en los mismos errores.

Se destaca que existe una amplia bibliografía respecto de cómo efectuar la evaluación económica para los proyectos de adquisición de Defensa, destacando los aportes de Blanchard et al. (1991). Sin embargo, la actuación de las Direcciones de Armas o equivalente se basa en planes de largo plazo (20 o más años), un programa plurianual a mediano plazo (5-6 años), la

presupuestación anual y la ejecución día a día aplicables a la obtención y el sostenimiento.

Los programas plurianuales facilitan la asignación de presupuestos y la continuidad de la Política de Defensa, y junto a los presupuestos anuales permitirían auditar a los programas de defensa bajo el punto de vista de la estructura presupuestaria Orgánica (quién gasta), Funcional (para qué se gasta) y Económica (en qué se gasta). De esta manera se refuerza el hecho de que toda estructura de costes debe satisfacer el interés de quien toma la decisión (presupuesto), de quien opera y sostiene (ciclo de vida) y de quienes desarrollan y producen el activo (contratos de adquisición).

En España, el Grupo de Evaluación de Costes (GEC), dependiente de la Subdirección de Asuntos Económicos de la Secretaría de Estado de Defensa, ha venido realizando esfuerzos encaminados a solucionar las falencias identificadas en el presente trabajo. En esta línea ISDEFE, por encomienda de gestión del GEC, está trabajando en el desarrollo de una herramienta informática que se espera sea la base para implementar indicadores de gestión orientados al cumplimiento de los objetivos de transparencia, control y auditoria.

En la práctica, una metodología estandarizada de evaluación económica de los programas de defensa, incluida una estructura de costes del ciclo de vida y su transformación a diferentes clasificaciones presupuestarias, sigue siendo un tema pendiente por resolver al interior de los Ministerios de Defensa de la OTAN, sin dejar de reconocer que las soluciones son propias de cada país.

BIBLIOGRAFÍA

- BLANCHARD, B. & FABRYCKY, W. «*Life-Cycle Cost and Economic Analysis*». Prentice Hall International, 1991.
- GAO-Government Accountability Office, *Major Weapon Systems Continue to Experience Cost and Schedule Problems under DOD's Revised Policy*. GAO-06-368, 2006.
- HARTLEY, KEITH & PARKER, David, «Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: a case study of UK defence», en *Journal of Purchasing & Supply Management*, vol. 9, núm. 3, 2003, págs. 97-108.

- HUERTA Barajas, J.A. «Un Protocolo para el establecimiento del precio del gasto de defensa», en *Revista General de Marina de España*, Tomo 245, 2003, págs. 415-426.
- KIRKPATRICK, David, «Trends in the costs of weapon systems and the consequences» en *Defence and Peace Economics*, vol. 15, núm. 3, 2004, págs. 259-273.
- MINISDEF - Ministerio de Defensa de España, Orden Ministerial 283/1998 «Normas sobre los criterios a emplear en el cálculo de costes en determinados contratos de suministros, consultoría y servicios del Ministerio de Defensa (NODECOS)».1998.
- MOORE, David M. & Antill, Peter D, «Integrated Project Teams: the way forward for UK defence procurement», en *Journal of Purchasing & Supply Management*, vol. 7, núm. 3, 2001, págs. 179-185.
- NATO, North Atlantic Treaty Organization, Technical Report RTO-SAS-054 *Methods and Models for Life Cycle Costing*, 2007.
- RAND Corporation, *Historical Cost Growth of Completed Weapon System Programs*. Investigación desarrollada por Arena, Mark V.; Leonard, Robert S.; Murray, Sheila E. y por Younossi, Obaid para la US. Air Force, 2006.
- WOODWARD, David G., «Life cycle costing: theory, information acquisition and application», en *International Journal of Project Management*, vol. 15, núm. 6, 1997, págs. 335-344.

POTENCIALIDADES Y LÍMITES DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS AMBICIOSOS OBJETIVOS ASIGNADOS

MARÍA LUISA SÁNCHEZ BARRUECO

Equipo de Investigación del Instituto de Estudios Europeos de Deusto

Resumen

La Agencia Europea de Defensa puede ser evaluada desde la perspectiva de los logros alcanzados en sus cuatro años de existencia, pero resulta más útil, en nuestra opinión, realizar un análisis crítico de los elementos presentes en su configuración institucional que se han revelado ya como un potencial o un límite para su desarrollo institucional.

El principal factor impulsor de la Agencia es la flexibilidad con que se ha configurado, lo que se manifiesta en los tipos de proyectos que lleva a cabo, impregnados de geometría variable, en la toma de decisiones por consenso y en las relaciones flexibles con el Consejo.

Sin embargo, esta nueva Agencia en el ámbito defensivo y militar se enfrenta a límites cuyo origen le es ajeno pero que la influyen fuertemente, el principal de los cuales es la ausencia de voluntad política unívoca en los Estados miembros (EM). La ausencia de acuerdo entre los Estados miembros ha provocado disputas y recortes presupuestarios, así como un sistema incoherente de recursos humanos que deja a la organización sin memoria histórica.

Palabras clave: PESD; Agencia Europea de Defensa; Agencias de la UE; Cooperación armamentística; Desarrollo de capacidades.

INTRODUCCIÓN

La Agencia Europea de Defensa nació en respuesta al mandato emitido en junio de 2003 por el Consejo Europeo de

Salónica de crear una agencia intergubernamental en el ámbito de la defensa. En julio de 2004 se adoptó la Acción Común que crea y regula la AED, asignándole una serie de medios para cumplir ambiciosas misiones en el ámbito de la cooperación armamentística. Transcurridos cuatro años desde su creación, y habiendo alcanzado la Agencia Europea de Defensa su velocidad de crucero, quizás haya llegado el momento de efectuar un balance sobre lo hasta ahora conseguido. En nuestra opinión, sin embargo, la evaluación óptima no sería aquella que se limitara a enumerar los logros y fracasos de la Agencia porque no facilitaría la comprensión de los procesos en que ésta opera y los movimientos de fuerzas subyacentes a la actual situación. Al contrario, conviene situar a la AED en el contexto de los instrumentos otorgados por los Estados miembros, con sus potencialidades y sus limitaciones, al objeto de cumplir las ambiciosas metas fijadas y evaluar el aprovechamiento de tales medios.

Para ello, se recordará con carácter introductorio que la AED supone un salto cualitativo en el tratamiento de la joven política europea de seguridad y defensa y una novedad en la estructura institucional de la Unión Europea. A continuación, se enumerarán los objetivos asignados por la Acción Común reguladora de esta agencia y en qué medida los consideramos ambiciosos. Ambas secciones ofrecen la base necesaria para la reflexión subsiguiente sobre las potencialidades de la Agencia para cumplir tales objetivos, que debe ser matizada mediante una crítica mesurada a las limitaciones que intencionalmente han introducido los Estados Miembros en su configuración institucional. Solamente a la luz de tales elementos podrá efectuarse una conclusión sólida sobre el éxito o fracaso que califican los primeros cuatro años de la AED.

LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: UNA NOVEDAD EN EL PANORAMA INSTITUCIONAL COMUNITARIO

La creación de la Agencia Europea de Defensa en 2004 supone una novedad en el ámbito de la Unión Europea, y ello en un triple sentido: se trata de una estructura permanente en el ámbito de la defensa, se inserta en el marco institucional comu-

nitario y goza de respaldo constitucional —primero en la fallida Constitución, ahora en el Tratado de Lisboa—.

Respecto al primer rasgo mencionado, resulta interesante reflexionar sobre la razón última de haber creado una agencia en el ámbito de la defensa, cuando las funciones atribuidas a ésta podrían haber sido encargadas simplemente a un comité o un departamento en el seno del Consejo. La opción de gestión de políticas públicas mediante una agencia presenta, en cambio, diversas ventajas que los Estados Miembros decidieron aprovechar también en el ámbito de la defensa. En primer lugar, permite descargar de trabajo al Consejo en un momento en que esta institución siente la necesidad acuciante de centrarse en las relaciones internacionales. Además, el traspaso de la toma inicial de decisiones en materias técnicas permite desligar la toma de decisiones de la presión política imperante en el seno del Consejo, al menos aparentemente; si bien es cierto que también es susceptible de originar conflictos de competencias con otros órganos como el Estado Mayor; finalmente, las materias objeto de transferencia son abordadas por expertos, lo que pretende asegurar una cierta neutralidad política frente a las prioridades nacionales.

La estructura de agencia confiere pues a la AED un rasgo de permanencia del que deliberadamente han huido las tentativas anteriores; que, además, se inserta plenamente en el marco institucional comunitario como una agencia del Consejo. Más aún, se destaca sobre las otras dos agencias situadas bajo la égida de esta institución (el Centro de Satélites de la Unión Europea y el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea), que son estructuras heredadas de la Unión Europea Occidental cuyas actividades superan el ámbito de la mera defensa militar para situarse en el campo más amplio de la seguridad. La AED, en cambio, constituye la primera agencia genuina del Consejo y opera exclusivamente en asuntos militares.

La creación de la AED descartó igualmente una configuración como estructura internacional clásica al margen de la Unión Europea, a la manera de la Agencia Espacial Europea, y aunque el mundo académico se haya apresurado a calificar su naturaleza jurídica como «agencia intergubernamental», asumiendo automáticamente el mandato dado al Consejo por el Consejo Europeo

de Tesalónica, lo cierto es que la pertenencia al marco institucional comunitario tiene consecuencias prácticas sobre la AED en el presente y abre una interesante vía para su evolución en el futuro. Recuérdese que la AED hubiera nacido como «Agencia Intergubernamental de Defensa» de no ser por que el servicio jurídico del Consejo consideró inadecuado tal adjetivo para una institución comunitaria y lo eliminó en el último momento, asimismo —y posteriormente abundaremos en ello— los principios intergubernamentales predominan en la configuración legal de esta agencia.

Sin embargo, la vinculación con la estructura comunitaria es innegable. En primer lugar, la Acción Común conmina a la AED a desempeñar sus funciones en el marco institucional único, sin perjuicio de las responsabilidades de las instituciones de la Unión Europea y de las instancias del Consejo, y establece claramente que la misión de la AED no afecta a las competencias de la Comunidad Europea. En segundo lugar, su condición de agencia de la Unión entraña la sujeción al Código de buena conducta administrativa¹, la hace susceptible de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo. Finalmente, las disposiciones normativas acordadas en Lisboa, de entrar en vigor el Tratado bajo su forma actual u otra, colocarían a la AED en una posición delicada al exigir la articulación de excepciones respecto a principios, aplicables a las instituciones y órganos de la Unión, cuyo cumplimiento la AED soslaya en la actualidad. Nos referimos fundamentalmente a los principios de transparencia y apertura de la administración, o al derecho a ser atendido en una de las lenguas oficiales de la Unión, ambos recogidos en el Tratado.

1. Este código basado en una propuesta del Defensor del Pueblo europeo, fue aprobado por resolución del Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001 y se dirige de forma no vinculante a todas las instituciones, órganos y agencias de la Unión.

LOS AMBICIOSOS OBJETIVOS ASIGNADOS A LA AED POR LA ACCIÓN COMÚN DE 2004

La AED es una agencia creada específicamente para descentralizar determinadas funciones en materia de defensa desde el Consejo. Es, por tanto, un organismo satélite del Consejo, al que ayuda en la implementación (por el momento, más bien, en la definición y configuración) de la incipiente Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Las funciones asignadas a la AED, primero en el artículo 5 de la Acción común de 2004 y más tarde recogidas en el artículo 28 D del Tratado de Lisboa², pueden ser calificadas de ambiciosas debido a la flexibilidad y amplitud de su formulación, que no cierra en modo alguno el camino a eventuales desarrollos ulteriores. Y ello en materias tan dispares como son el desarrollo de capacidades defensivas en el ámbito de la gestión de crisis, el fomento y mejora de la cooperación europea en materia de armamento, el fortalecimiento de la Base Tecnológica de Investigación en Defensa (BTID) y el fomento de la creación de un mercado europeo de equipamientos defensivos competitivo en el ámbito internacional, y finalmente el aumento de la eficacia de la I+T europea defensiva.

Creemos interesante situar a la AED en el contexto de las agencias de la Unión. El ámbito académico considera que las agencias comunitarias pueden clasificarse según sus funciones en cuatro tipos de agencias comunitarias que existen en la actuali-

2. «a) contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades contraídos por los Estados miembros; b) fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles; c) proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y la gestión de programas de cooperación específicos; d) apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas; e) contribuir a definir y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares».

dad: cuasi-reguladoras, de asistencia técnica a instituciones comunitarias, de coordinación de instituciones nacionales, y de fomento. Sin embargo, las funciones de la AED la sitúan en varios tipos a la vez.

En primer lugar, la AED tiene naturaleza de agencia de asistencia técnica en tanto en cuanto suministra información y análisis en su ámbito material al Consejo. En cuanto al suministro de información, es ejemplo de ello la base de datos sobre los programas nacionales en materia de defensa, previa a la definición de las capacidades militares a desarrollar; o el proyecto PT-CIS desde 2005, que cede a la AED el papel de catalizador de las mejores prácticas nacionales en materia de movimiento y transporte de soldados y equipamientos militares³. En cuanto a su carácter de analista, la AED es productor de documentos estratégicos al objeto de facilitar la toma de decisiones por el Consejo (véase la «Metodología» y la «Hoja de Ruta» adoptadas a consecuencia del *Plan Europeo de Desarrollo de Capacidades*, o bien el documento preparatorio sobre la utilización de *Network Enabled Capability*⁴ en operaciones europeas de gestión de crisis adoptado en 2008).

Por otra parte, la AED desempeña un rol de asistencia a las instituciones europeas. Asiste al Consejo en la enunciación de la política de defensa: siendo la componente principal de la PCSD el desarrollo de capacidades, la AED tiene prevista la presentación a lo largo de 2008 de *actionable conclusions*, es decir, una lista realista de las capacidades militares que deben desarrollarse a medio plazo. Además, es innegable que las iniciativas emprendidas para introducir progresivamente un mercado interior de equipamientos defensivos convergen con los objetivos de la Comisión Europea. Tales iniciativas han adoptado la forma de «có-

3. El proyecto de la AED *Project Team Communication and Information System* (PT-CIS) analiza las exigencias logísticas de las operaciones militares de la UE con la pretensión de presentar en febrero de 2009 una lista detallada (*EDA news*, 13 de agosto de 2008).

4. Concepto de capacidades militares desarrolladas para que todos los actores implicados puedan explotar las tecnologías de comunicación e información en común.

digos de conducta» (CoC), es decir, regímenes intergubernamentales suscritos por los Estados Miembros de forma voluntaria mediante los cuales se comprometen a introducir progresivamente mayor competencia en las adquisiciones gubernamentales de equipamientos defensivos, en la cadena de aprovisionamiento (ambos de 2005) o en los llamados *offsets* (adoptado en octubre de 2008 y en vigor desde el 1 de julio de 2009). Todos los observadores externos han coincidido que, pese a su carácter no vinculante, la consecución de los dos CoC actualmente vigentes ha sido un gran éxito, no solamente por el número de Estados que han decidido implicarse (todos salvo Rumanía), sino también por el uso que la AED ha hecho de su facultad de supervisión sobre estos instrumentos de *soft law* para exponer públicamente a los Estados incumplidores de sus compromisos. Mediante esta *peer pressure*, la AED ha demostrado que se pueden obtener resultados relativamente cercanos a los de un instrumento jurídicamente vinculante.

Para terminar, la AED coordina un elevado número de proyectos nacionales de cooperación en materia de armamentos o de I+DT defensiva.

En conclusión, aunque el examen preliminar de las funciones asignadas a la AED no revela una diferencia sustancial respecto al tipo de funciones encomendadas a otras agencias comunitarias, la impronta proactiva que se les ha querido imprimir singulariza a la AED respecto a las demás. Esta circunstancia ha llevado a los analistas a afirmar que la capacidad de la AED para transformar esta labor de iniciativa en un auténtico liderazgo puede residir no sólo su propio éxito, sino el éxito de la PESD. Para emitir un juicio al respecto ha de evaluarse previamente los medios de que dispone la AED para llevar a cabo tan ambiciosos objetivos.

LAS POTENCIALIDADES DE LA AED

En nuestra opinión, el potencial de la AED deriva fundamentalmente de la flexibilidad que se ha querido imprimir a su configuración institucional, aunque paradójicamente, el mismo elemento puede convertirse en un verdadero lastre de no ser combinado con la capacidad de liderazgo antes mencionada.

Resaltaremos tres de las manifestaciones de flexibilidad en la AED: la geometría variable en sus proyectos, la adopción de decisiones por consenso, y la relación con el Consejo.

En primer lugar, los proyectos de cooperación que se desarrollan bajo la égida de la AED siguen una lógica de geometría variable que lleva a distinguir, por una parte, entre los 26 EM participantes y los EM contribuyentes a un proyecto determinado; y a permitir, por otra parte, que Estados no miembros de la Unión y por tanto ajenos a la AED (Noruega) puedan intervenir en proyectos determinados. La AED desarrolla tres clases de proyectos, Estas condiciones han permitido el lanzamiento de proyectos tan variados como el *XXIth Century Infant, Combat Equipment for Dismounted Soldiers Programme, Future transport helicopter joint effort*, o la inclusión como proyecto B del programa ESSOR, anteriormente desarrollado al margen de la AED.

En cambio, el auténtico mérito de la AED ha residido en su capacidad para haber convencido a una generalidad de Estados sobre la conveniencia de lanzar proyectos conjuntos a nivel general, los proyectos categoría A; pese a que las contribuciones financieras nacionales en este caso se funden en una caja común gestionada por un comité conjunto, que resuelve las licitaciones en función de la calidad de las empresas candidatas. Dos son los proyectos reseñables al respecto: JIP-FP (*Joint Investment Programme-Force Protection*), encaminado desde 2007 a proteger a los soldados desplegados en zonas de conflicto⁵. El éxito de este proyecto animó a los EM a lanzar el JIP-ICET (*Joint Investment Program on Innovative Concepts and Emerging Technologies*) en mayo de 2008, investigación sobre ciertas tecnologías emergentes que eventualmente podrían suscitar un salto cualitativo en el campo de batalla, tales como la utilización de nano-materiales en estructuras o la vigilancia remota de la salud, suponen una inversión previa enorme en I+D sin garantía de éxito, condición favorable a la cooperación internacional⁶.

5. Este proyecto comenzó en enero de 2007 con la participación de 19 EM y Noruega, con un presupuesto de 55 millones de euros hasta 2010.

6. El proyecto JIP-ICET fue lanzado en mayo de 2008 con un monto de 15,50 millones de euros para dos años y con la participación de diez EM y Noruega.

El segundo elemento de flexibilidad es la toma de decisiones por consenso, aspecto no explorado suficientemente hasta el momento por los analistas. En efecto, la Acción Común reguladora de la AED introduce la regla de la mayoría cualificada para la toma de decisiones en el seno del órgano deliberativo de la AED, la Junta Directiva. Correlativamente a tal regla de votación se introduce el llamado «freno de emergencia» que permite a un EM impedir una votación en la Junta Directiva cuando su objeto afecta a un interés especialmente importante de seguridad nacional, en cuyo caso, la decisión se traslada al Consejo. Sin embargo, esta disposición normativa no se cumple en la práctica; las decisiones se adoptan en ausencia de oposición explícita de un miembro de la Junta Directiva. En nuestra opinión, la regla del consenso es positiva porque aporta seguridad a los Estados Miembros para delegar funciones a la AED, ya que ninguna decisión que les afecte negativamente podrá ser adoptada. La mayoría cualificada quedaría, pues, como instrumento útil para superar la oposición reiterada de una minoría reducida cuando la mayoría esté de acuerdo.

El tercer elemento dinamizador de la AED es la relación que mantiene con el Consejo en varios frentes. En primer lugar, la presencia del Consejo en la Agencia está asegurada por el hecho de que la Dirección de la Agencia está encomendada al Secretario General del Consejo-Alto Representante de la PESC, Javier Solana. A diferencia de las restantes agencias de la Unión, el cargo de Director de la Agencia recae en una persona con un peso específico político muy importante, cuya trayectoria profesional y tareas desempeñadas le hace depositario de una confianza de los Estados Miembros percibida como elemento fundamental a la hora de conseguir arrancar de éstos compromisos fiables para avanzar en la cooperación en el ámbito defensivo y militar.

En el ámbito de la Agencia Europea de Defensa, Javier Solana aúna los cargos de Director y Presidente de la Junta Directiva, el órgano de adopción de decisiones de la Agencia, sin que exista contrapeso alguno de control suficiente. Ello le otorga una gran libertad para decidir el devenir de la misma y, dada su postura convencida de la necesidad de reforzar la política de desarrollo de capacidades militares y refuerzo de la Base Tecnológi-

ca Europea de Investigación y Desarrollo en el área armamentística, no cabe la menor duda de que Javier Solana constituye un potencial de la Agencia Europea de Defensa.

Las relaciones entre la Agencia y el Consejo son *simbióticas*. Un examen superficial de la Acción Común reguladora de la Agencia podría conducir a pensar que la Agencia se halla bajo la estricta supervisión del Consejo, debido a la acción conjunta de varios mecanismos : el sometimiento de su actuación a las directrices emitidas por el Consejo (anualmente, por unanimidad) ; la obligación de información de la AED al Consejo, no solamente en forma de los informes de progreso presentados por el Director, sino también en la obligación de comunicar previamente cualquier asunto importante que vaya a someterse a votación en la JD (artículo 4.2 AC), y el reenvío de las disensiones al Consejo en última instancia (artículo 9.3 AC). Finalmente, la posibilidad de revisión *a posteriori* de las decisiones por parte de la institución matriz, como sucede por ejemplo en el caso de los acuerdos interinstitucionales (artículo 25 AC), que deben ser confirmados por el Consejo.

Sin embargo, ha de tomarse en consideración que los sujetos pasivos y activos de la función de supervisión de la Agencia coinciden. En efecto, las directrices emitidas por el Consejo para guiar la acción de la AED son emitidas por el Consejo de Asuntos Generales en su formación de Ministros de Defensa⁷ y son recibidas por la Junta Directiva de la Agencia, compuesta igualmente por los Ministros de Defensa.

Se ha puesto mucho cuidado, por tanto, en trazar una ficción de relaciones interinstitucionales entre el Consejo y la Agencia que transmita una apariencia de supervisión. Ello supone sin duda un gran potencial para el desarrollo ulterior de la misma, debido a la libertad que le permite (el apartado siguiente abordará los límites materiales a que se enfrenta la Agencia en realidad). Sin embargo, no podemos estar de acuerdo, en el plano teórico institucional, con esta triquiñuela jurídica que implica un

7. *Council Guidelines for the Agency's Work* in 2009, Doc. Ref. 15442/08, 10 de noviembre de 2008.

gran vacío de control. Las consecuencias no han sido suficientemente analizadas hasta el momento por los observadores externos de la Agencia Europea de Defensa.

LAS LIMITACIONES DE LA AED

Junto a las potencialidades anteriormente mencionadas, percibimos otros factores que dinamitan en cierta medida las esperanzas de la Agencia por alcanzar sus objetivos. Debido a estas limitaciones, el avance de la cooperación armamentística o de la introducción de un mercado interior de equipamientos a un ritmo más lento del esperado no puede ser interpretado como un fracaso de la AED, tanto más cuanto tales elementos han sido deliberadamente introducidos por los Estados al efecto de constreñir el margen de acción de la AED. Nos referimos fundamentalmente a los límites en materia presupuestaria y de recursos humanos.

En cuanto al presupuesto de la AED, las constantes disputas entre los Estados Miembros sobre el ritmo de crecimiento de los recursos asignados a la AED (con la principal oposición del Reino Unido) ha motivado el retraso en la adopción del marco trianual en varias ocasiones. Como resultado de ello, el presupuesto acordado en 2008 a la AED es bastante limitado, concretamente 32 millones de euros, distribuidos como sigue: 6 millones de euros para impulsar un estudio sobre la posibilidad de insertar el UAV (*unmanned air vehicle*) en el tráfico aéreo, 30 millones de euros para gastos de funcionamiento, y 6 millones de euros para el resto de proyectos. El problema es que de estos últimos 6 millones, se congela uno, que solamente se liberará tras un informe sobre los resultados, que debe ser evaluado favorablemente («green light») por la Junta Directiva.

La política de recursos humanos es otro factor limitante del desarrollo de la AED, y lo será más en el futuro. En efecto, tres cuartos del personal de la AED son expertos nacionales destacados, cuya permanencia máxima en la AED es tres años, sin excepción. Aun siendo el objetivo asegurar un *feedback* de estos agentes en su regreso a los países de origen, superado el periodo de establecimiento de la agencia, supone en la práctica un hándicap debido a que se priva a la agencia de memoria institucional y

abandona su evolución al albur de las personalidades convergentes en un determinado momento histórico. Es igualmente destacable la casi nula presencia de funcionarios comunitarios, y que no desempeñen puestos de responsabilidad.

En definitiva, si la flexibilidad ha sido previamente abordada como potencial de la agencia, es igualmente susceptible de representar un límite a su actuación cuando existe ausencia de voluntad política entre los Estados Miembros por cooperar con sus iniciativas. Esta ausencia de voluntad política, cuando se produce, deriva de las distintas concepciones existentes en el seno de los Estados Miembros acerca del concepto de «identidad europea de defensa»: unos la entienden y aceptan como un fin en sí mismo, como Francia, otros solo la admiten en la medida en que pueda probarse que el presupuesto sustraído al Ministerio de Defensa nacional para destinarlo a la AED contribuye efectivamente a un mayor refuerzo de la capacidad defensiva nacional, caso del Reino Unido.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, *Report by the Head of the European Defence Agency to the Council*, 19 de noviembre de 2007, doc. ref. 14937/07, pág. 2, <http://eda.europa.eu/documents.aspx> [Consultado el 2/11/08].
- AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, *EDA Work Programme 2008*, <http://eda.europa.eu/documents.aspx> [Consultado el 2/11/08].
- BOULAY, Y., «L'Agence Européenne de Défense : avancée décisive ou désillusion pour une Europe de la défense en quête d'efficacité ?», *EU Diplomacy Papers* (College of Europe), núm. 1, 2008, http://www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/ird/research/pdf/EDP2008/EDP_1_2008.Boulay.pdf [Consultado el 2/11/08].
- CAMILLERI-SUBRENAT, A., *L'action positive de la soft law dans la construction de la PESD*, CERIC, Seminario «Nouvelles configurations normatives», del 17-18 de junio de 2005.
- CRAIG, P., «Agencies», en CRAIG, P., *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, Capítulo 5, págs. 143-190.
- CURTIN, D., «Holding (quasi-)autonomous EU administrative actors to public account», *European Law Journal*, vol. 13, núm. 4, 2007, págs. 523-541.

- GERADIN, D., y PETIT, N., «The development of agencies at EU and national levels: conceptual analysis and proposals for reform», *Yearbook of European Law*, 2004, págs. 137-197 .
- HOUSE OF LORDS, *Current Developments in European Defence Policy*, 8th Report of Session 2007-2008, HL Paper 59, 26 de febrero de 2008.
- ROTH, A., «L'Agence européenne de Défense : virage vers l'avenir ou de Vénus à Mars», *Annuaire français des relations internationales*, 2005, págs. 615-631, http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/afri2005_roth.pdf [Consultado el 2/11/08].
- SONDERER, Th., «L'Agence européenne de défense, pour une approche capacitaire collective», en PASCALLON, Ph. (Ed.), *Les armées françaises à l'heure de l'interarmisation et de la multinationalisation [Les armées françaises à l'aube du XXI siècle, Tome V]*, L'Harmattan, Paris, 2007, págs. 463-473.
- ZEHETNER, Th., «Flexibility for CFSP/ESDP - Squaring the Circles of Unity and Diversity», *UACES European Studies On-Line Essays*, 2006, <http://www.uaces.org/E53Zehetner.pdf> [Consultado el 2/11/08]. www.eda.europa.eu

LOS *BATTLEGROUPS* DE LA UNIÓN EUROPEA:
¿UN INSTRUMENTO EFICAZ PARA LA GESTIÓN DE CRISIS?

JAVIER IGNACIO GARCÍA GONZÁLEZ
IE Universidad

Resumen

El texto estudia los conceptos de crisis internacional y de gestión de crisis desde la perspectiva desarrollada por la disciplina y la práctica de las relaciones internacionales desde los años 60 del pasado siglo, analizando a continuación el concepto de los *Battlegroups* de la Unión Europea y su idoneidad como instrumento militar para la gestión de crisis.

La crisis es una fase del conflicto con características propias, previa a la guerra o uso de la violencia generalizada entre las partes. La gestión de crisis consistirá, en su concepto más comúnmente aceptado en la literatura, en el intento —con distintos medios, entre ellos los militares— de controlar los acontecimientos durante una crisis para evitar su escalada y que ésta desemboque en la guerra o en un conflicto armado generalizado entre las partes.

A partir de estas precisiones conceptuales de la crisis y la gestión de crisis —que responderán a un significado mucho más preciso que el utilizado por la Unión Europea— se abordan las características que los instrumentos militares deben tener para la gestión de crisis desde esta perspectiva, y se estudia concretamente el concepto de *Battlegroups* de la UE y su idoneidad para estas funciones.

Palabras clave: *Battlegroups*; Crisis; Gestión de crisis; PESD; Fuerzas de Reacción Rápida.

INTRODUCCIÓN

El conflicto de Kosovo en 1998 —como ya había sucedido al comienzo de la década también en los Balcanes— puso en evidencia tanto la falta de capacidades militares de la Unión Europea como la necesidad, si se quería dotar a la organización de credibilidad como actor internacional, de disponer de unos instrumentos que respaldaran en el ámbito de la política exterior y de seguridad el éxito que ha demostrado en ámbitos como el económico. Con ese contexto de fondo, el mismo año 1998 se iniciaría el proceso de desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Lo hizo posible, en gran medida, un cambio en la tradicional postura británica de rechazo a los avances en este sentido, que se haría pública en el mes de octubre durante la cumbre europea informal de Pörtschach, y que quedaría reflejada en los documentos de la cumbre franco-británica de Saint-Malo en diciembre de 1998¹, fecha que se considera como el nacimiento *oficial* de la PESD.

La construcción de la PESD incluirá desde su primer momento la voluntad de dotar a la Unión Europea de las capacidades militares necesarias para desempeñar las misiones ya introducidas en el Tratado de la Unión Europea² (conocidas como misiones Petersberg), algunas de las cuales implicaban la capacidad para llevar a cabo operaciones militares en teatros distantes y con suficiente rapidez, características que serán adecuadas para las operaciones de gestión de crisis desde la perspectiva que las abordamos en este trabajo.

El origen de las capacidades militares de reacción rápida de la Unión Europea se encontrará en el Consejo Europeo de Helsinki

1. HAINE, Jean-Hives, «Una perspectiva histórica», GNESOTTO, Nicole (ed.), *Política de Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2004, pág. 39.

2. Art. J.7.2 del Tratado de Amsterdam: «las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz».

de diciembre de 1999³. La cumbre aprobará el conocido como Objetivo Principal o *Headline Goal 2003* (HG-2003), en el que se señala:

Para el año 2003, cooperando juntos y voluntariamente, (los Estados Miembros) serán capaces de desplegar con rapidez y sostener fuerzas capaces de afrontar todo el espectro de las misiones Petersberg, de acuerdo con lo definido en el Tratado de Amsterdam, incluidas las más exigentes, en operaciones que pueden alcanzar el nivel de cuerpo de ejército (15 brigadas ó 50.000-60.000 efectivos). Estas fuerzas... (deberán contar)... cuando sea preciso, con elementos aéreos y navales. Los Estados Miembros deberían ser capaces de desplegar al máximo nivel señalado en un plazo de 60 días, y proporcionar elementos de respuesta rápida desplegados con un alto grado de alistamiento...⁴.

En la referencia a esos elementos de respuesta rápida, estarán los antecedentes remotos del concepto de *Battlegroup* de la Unión Europea, que será resultado, no obstante, de una iniciativa franco-británica de 2003, que estos dos países junto a Alemania presentarían a los otros miembros de la Unión en febrero de 2004⁵. En abril de 2004 los ministros de Defensa de la UE asumieron la propuesta convirtiéndola en iniciativa europea e incorporándola también al nuevo Objetivo Principal aprobado en junio de 2004, el denominado *Headline Goal 2010* o HG-2010⁶.

El concepto de *Battlegroup* de la Unión Europea, Grupo de Combate o Agrupación Táctica, como podríamos denominarlos en castellano⁷, aparecerá así como resultado de las necesidades de

3. Las Conclusiones de la Presidencia del Consejo y sus anexos, en RUTTEN, Maartje (Comp.), *From Nice to Laeken. European Defence: core documents Vol II*, Institute for Security Studies, París, April 2002, op.cit, págs. 82-91.

4. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Helsinki, Anexo I a Anexo IV, 10-11 de diciembre de 1999, pág. 30.

5. «The Battlegroups Concept-UK/France/Germany Food for Thought Paper», Brussels, 10 February 2004, recogido en INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, EU, *EU Security and Defense. Core documents vol. V, 2004, (chaillot paper 75)*, EU Institute for Security Studies, París, 2005, págs. 10-16.

6. *Headline Goal 2010*, apartados 4-5.

7. Algunos autores en publicaciones militares lo denominan Grupos de Combate, SERRA NOGUÉS, Jorge, «Grupos de Combate UE: una apuesta euro-

contar con elementos de respuesta rápida con un alto grado de disponibilidad, para el caso en que «las circunstancias de una crisis requieran una respuesta en menos tiempo que la capacidad para desplegar completamente antes de 60 días» que se recogieron en Helsinki⁸.

Sobre este planteamiento, trataremos de analizar la idoneidad del concepto de *Battlegroup* como instrumento militar en la gestión de crisis, no en el sentido amplio de crisis y gestión de crisis que utiliza la Unión Europea en gran parte de sus documentos al respecto, sino en la noción de crisis internacional y de gestión de crisis tal y como se han desarrollado en el campo de las Relaciones Internacionales a partir principalmente de los años 60, y que se exponen a continuación.

EL FENÓMENO CRISIS INTERNACIONAL

Pese a su uso constante —o precisamente por ello— no es fácil definir qué es una crisis. Jean Louis Dufour dice del término que «a fuerza de ser empleado en exceso, mal o sin definir, se ha convertido en un cliché, un recurso fácil, cuando no un abuso del lenguaje»⁹. Incluso centrándonos exclusivamente en el empleo de la noción de crisis en el campo de las Relaciones Internacionales es difícil hablar de una definición generalmente aceptada por la doctrina. Las diferencias en los acontecimientos y situaciones que se consideran como crisis internacionales, unidos a los resultados de aproximaciones distintas y desde diferentes niveles de análisis llevarían a Charles F. Hermann a afirmar en los 60: «No hay una definición de crisis sino mu-

pea en materia de gestión de crisis», *Ejército*, núm. 778, enero-febrero 2006, mientras otros se refieren a ellos como Agrupaciones Tácticas, BAUTÍS OTERO, José Antonio, «La Fuerza de Reacción de la Unión Europea», VV.AA., *XII Curso Internacional de Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.

8. EU Military Rapid Response Concept, document 5641/03 EXT 1 (11.06.2007), párrafo 11.

9. DUFOUR, Jean-Louis, *Les crises internationales. De Pékin(1900) à Bagdad (2004)*, Edition Complexe, Paris, 2004, op.cit, pág. 15.

chas»¹⁰. No obstante, la abundante literatura desarrollada sobre el tema en los últimos 50 años aunque no nos proporcione una definición universal, sí nos da los elementos básicos de acuerdo que nos permite hablar de un concepto de crisis internacional como fenómeno y objeto de estudio diferenciado y notablemente preciso.

Etimológicamente, la palabra crisis proviene del nombre griego *Krisis*, que significa *decisión*. Su uso original griego corresponde al campo de la medicina y tiene que ver directamente con la primera acepción que recoge el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española: «Cambio brusco que acaece en una enfermedad, ya sea para mejorarse, ya para agravarse el enfermo». Su uso en el campo de las Relaciones Internacionales no se corresponderá directamente con el significado original médico, pero está muy influida por él, como lo reflejan las definiciones de *crisis* que ya se manejan en los años 60 del pasado siglo. Como señalará North, «de entre los varios usos de la palabra crisis, el médico parece ser el más afín a los efectos del conflicto internacional»¹¹. Aspectos propios de este uso médico como la idea de *momento decisivo* o *punto crucial* (*turning point*), así como la de *cambio rápido o repentino* aparecerán en muchas de las definiciones de *crisis internacional* de la época, que se mantendrán en el tiempo en la literatura.

Charles F. Hermann, uno de los pioneros en los estudios conceptuales sobre crisis internacionales, nos ofrecerá una definición clásica pero ampliamente extendida¹²: «Una crisis es una situación

10. HERMANN, Charles F., «On International Crisis and National Security», en KOLODZIEJ, Edward A. y MORGAN, Patric M. (eds.), *Security and Arms Control. Volume 2: A Guide to International Policymaking*, Greenwood Press, New York, 1989, op. cit, pág. 359.

11. NORTH, Robert C., HOLSTI, Ole R., ZANINOVICH, M. George y ZINNES, Dina A., *Content Analysis. A Handbook with Applications for the Study of International Crisis*, Northwestern University Press, United States, 1963, pág. 13.

12. Por ejemplo, las definiciones de Charles Hermann son utilizadas, entre muchos otros, por BARBÉ, Esther, *Relaciones Internacionales 2.ª ed*, Tecnos, Madrid, 2003, pág. 222; VIOTTI, Paul R. y KAUPPI, Mark V., *International Relations and World Politics; Security, Economy, Identity, (second edition)*, Prentice Hall, New Jersey, 2001, pág. 126 y 496; RUSSET, Bruce y STARR, Harvey, *World Politics: The menu for Choice (6th edition)*, Bedford/St. Martin's, Boston, 2000, pág. 151.

que, (1) amenaza los objetivos prioritarios de la unidad de toma de decisiones; (2) restringe el tiempo disponible para la respuesta antes de que la situación cambie; y (3) sorprende a los miembros de la unidad de toma de decisiones cuando ocurre»¹³.

La presencia del elemento sorpresa, sin embargo, desaparecerá de definiciones posteriores de otros autores, e incluso el propio Charles Hermann llegará a prescindir de esta característica en trabajos de finales de los 70 y principios de los 80¹⁴, describiendo una crisis como «situación que los decisores interpretan que: 1. constituye una alta amenaza a los valores que consideran como importantes para su régimen o su país, y 2. presenta un relativamente corto periodo de tiempo para decidir (unos pocos días a lo sumo) antes de que la situación evolucione de una forma que no sea favorable desde el punto de vista de esos decisores políticos».

Michael Brecher, sobre la base de los planteamientos de Hermann, presentará una definición de las crisis internacionales que introducirá un nuevo elemento que consideramos fundamental; el hecho de que la crisis suponga un aumento de la probabilidad de aparición del uso de la violencia o la fuerza entre las partes implicadas. De este modo, una crisis quedaría definida como «una situación con tres condiciones necesarias y suficientes ... (percibidas) por los responsables de mayor nivel en la toma de decisiones del actor estatal afectado: una amenaza a uno o más valores básicos, conciencia de tiempo finito para responder a la amenaza a los valores, y un aumento de la probabilidad de verse envuelto en hostilidades militares»¹⁵.

A partir de estas definiciones —y de otras muchas de la literatura de los últimos 50 años—, la crisis será considerada como una

13. HERMANN, Charles F., *Crisis in Foreign Policy; A Simulation Analysis*, The Bobbs-Merrill Company, Indianapolis-New York, 1969, pág. 29.

14. HERMANN, Charles F. y MASON, Robert. E., «Identifying Behavioral Attributes of Events That Trigger International Crises», en HOLSTI, Ole. R., SIVERTON, Randolph. M., GEORGE, Alexander L. (eds.), *Change in the International System*, Boulder CO, Westview Press, 1980, pág. 193.

15. BRECHER, Michael, WILKENFELD, Jonathan, *A Study of Crisis (Paperback edition)*, The University of Michigan Press, pág. 3.

de las manifestaciones del conflicto, entendido éste como «condición social que surge cuando dos o más actores persiguen a la vez objetivos o metas mutuamente exclusivas o mutuamente incompatibles»¹⁶. Tampoco, por tanto, deberemos confundir el conflicto, con el conflicto armado, que será —como la crisis— otra de sus manifestaciones o posibilidades de evolución, en este caso la extrema.

La crisis será un tipo de situación con las características señaladas más arriba, de carácter y naturaleza básicamente prebélica, en el que precisamente la posibilidad de que haya un deterioro de la situación y se llegue a la guerra lo convierte en un fenómeno de especial importancia. La situación de crisis está a caballo entre la paz y la guerra, es una especie de «condición híbrida» que contiene elementos de ambas y que podría considerarse como «una zona intermedia entre la paz y la guerra»¹⁷.

El mismo Brecher planteará esta relación entre conflicto y crisis al señalar que «crisis internacional y conflicto internacional no son sinónimos aunque están relacionados directamente»¹⁸. Cada crisis refleja un «estado de conflicto» entre dos o más adversarios, aunque la existencia de un conflicto no implica que deba desencadenarse necesariamente una crisis o desembocar en ella. Las crisis, por tanto, serán episodios con unas características muy concretas, que surgen a partir de conflictos, pero que son sólo una de las posibilidades de evolución, una de sus fases, no una consecuencia preceptiva de su desarrollo. La guerra o enfrentamiento armado y generalizado entre los actores, será la manifestación extrema del conflicto, como señalamos.

16. EVANS, Graham y NEWNHAM, Jeffrey, *The Dictionary of World Politics*, Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire, 1990, pág. 52.

17. SNYDER, Glenn H. y DIESING, Paul, *Conflict Among Nations; Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis*, Princeton University Press, Princeton, 1977, pág. 10.

18. BRECHER, Michael y WILKENFELD, Jonathan, *A Study of Crisis*, op. cit., pág. 5.

LA GESTIÓN DE CRISIS

Definida la crisis, podemos precisar de un modo general la *gestión de crisis* como «el intento de controlar los acontecimientos durante una crisis para evitar que se llegue a un uso de la violencia importante y sistemático»¹⁹. La extensión del uso del concepto de gestión de crisis proviene de la Crisis de los Misiles en Cuba en 1962, y se refería inicialmente al conjunto de ideas, lecciones y reflexiones que obtuvieron los norteamericanos de ese episodio.

Se tratará, por tanto, fundamentalmente de una invención de los años 60, una manera diferente de abordar la toma de decisiones que se podría resumir en la siguiente frase de Coral Bell: «en situaciones de crisis los fines políticos deben mantener el dominio sobre los medios militares»²⁰. Si entendemos la estrategia tradicional como «la aplicación de la fuerza militar para conseguir objetivos políticos»²¹, la gestión de crisis irá más allá, promoviendo un empleo de las capacidades militares (y las de otro tipo que disponga el actor) orientada a la necesidad y *objetivo básico* de evitar la guerra, pero sin renunciar completamente a intentar obtener una mejora de su posición o de los intereses propios mediante el manejo de la crisis²². Sin que desaparezca la estrategia militar en la gestión de crisis, se puede afirmar que supondrá una modificación sustancial de la forma de aplicarse. Podemos considerar que estamos ante una nueva modalidad de estrategia en lugar de su sustituta, una nueva forma de abordar las crisis internacionales político-militares que, siguiendo a Alexander L. Geor-

19. EVANS, Graham y NEWNHAM, Jeffrey, *The Dictionary of World Politics...* op.cit. pág. 104.

20. BELL, Coral, *The Conventions of Crisis: A Study in Diplomatic Management*, Oxford University Press, London, 1971, op.cit., págs. 2-15.

21. BAYLIS, John, WIRTZ, James, COHEN, Eliot, GRAY, Colin S., *Strategy in the Contemporary World; An introduction to Strategic Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pág. 3.

22. Este planteamiento sería una posición intermedia entre la concepción de la gestión de crisis como actividad dirigida a evitar la guerra a toda costa, y el planteamiento de la gestión de crisis como oportunidad para obtener los máximos beneficios, aún a costa de elevar el riesgo de guerra.

ge²³, debe contar con la estrategia como uno de sus ingredientes, pero que no se reduce a ella.

La gestión de crisis, se convierte así en un ejercicio de equilibrios en el que entran en juego múltiples instrumentos —no sólo militares que vemos aquí, sino también políticos, diplomáticos o económicos— dirigido a que sea posible, como señalan Snyder y Diesing «encontrar la combinación o relación óptima entre coerción y acomodación en el contexto particular de cada crisis»²⁴. Se tratará, en definitiva, de un proceso de *negociación* entre las partes —más o menos voluntario— que se llevará a cabo en un espacio delimitado, por un lado por los objetivos que tienen los actores, y por otro por las restricciones a las que están sometidos a la hora de actuar de una u otra forma.

Así, la «buena» gestión de crisis, en palabras de Roberts «presenta un equilibrio entre dos preocupaciones: es un esfuerzo por *coaccionar* de forma prudente o *acomodarse* con un bajo coste (o una combinación de ambos)»²⁵. Una escalada de la crisis no controlada, que se escapara de las manos y degenerara en hostilidades generalizadas o guerra la consideraremos como un fracaso, como una «mala» gestión de crisis.

Con su capacidad de usar la fuerza, ya sea con amenaza o uso directo limitado, los instrumentos militares encontrarán su función más lógica y activa en el ejercicio de las distintas formas de coerción, y en ello nos centraremos a continuación. Asumimos así una definición de coerción como «el uso de la amenaza de la fuerza, incluida la utilización limitada de fuerza real para respaldar la amenaza, con el propósito de inducir a un adversario a comportarse de forma diferente a como lo haría de otra manera»²⁶. Es por tanto

23. GEORGE, Alexander L., «A Provisional Theory of Crisis Management» en GEORGE, Alexander L. (ed.), *Avoiding war. Problems of Crisis Management*, Boulder, Westview Press, 1991, pág. 23.

24. SNYDER, Glenn H. y DIESING, Paul, *Conflict Among Nations...*, op. cit. pág. 207.

25. ROBERTS, Jonathan, M., *Decision Making During International Crisis*, MacMillan, Londres, 1988, pág. 98.

26. BYMAN, Daniel, WAXMAN, Matthew C. y LARSON, Eric V., *Air Power as a Coercive Instrument*, RAND, Santa Monica, 1999, pág. 10.

una forma de acción que no sólo tendrá efectos en sí misma, sino que proyectará su influencia sobre todo el proceso negociador (incluida la acomodación) y sobre los distintos medios no militares que se utilizan.

No obstante, los instrumentos militares también tendrán que poder ser utilizados con la flexibilidad necesaria para que los decisores pongan en práctica las acciones de acomodación que consideren oportunas. Coacción y acomodación van íntimamente unidas y los medios militares deben estar diseñados y preparados para ambas funciones con el propósito de lograr los objetivos de la gestión de crisis, es decir, evitar la escalada hacia la guerra sin renunciar necesariamente a todos los objetivos que están en juego en el conflicto.

La variedad y complejidad de las situaciones de crisis político-militares nos enfrenta con un tipo de fenómeno en el que el uso de las capacidades militares con el propósito de cambiar el comportamiento del adversario podrá ser muy variable. El ejercicio de la coerción mediante el poder militar —siempre hablando de su uso en la gestión de crisis— responderá a esta diversidad, sin que podamos hablar de la existencias de formas universalmente aceptadas aplicables al manejo de crisis.

Como señala George, ni tan siquiera podemos hablar de una estrategia de coerción dominante o deseable para todas las crisis; «la estrategia óptima para la gestión de crisis es extremadamente dependiente del contexto. Mientras todas las crisis comparten algunas características en común, la configuración concreta de cada crisis variará de tal manera que tendrá diferentes implicaciones para la selección de la estrategia adecuada»²⁷.

Esta pluralidad de estrategias nos sitúa ante un amplio abanico de posibles usos del poder militar en la gestión de crisis. Algunos de ellos podemos verlos a partir de la ya clásica distinción de Thomas C. Schelling entre *disuasión* (*deterrence*) y la acción de *compeler* (*compellance*) como formas de coerción presentes en la negociación²⁸.

27. GEORGE, Alexander L., «Strategies for Crisis Management», en GEORGE, Alexander L. (ed.), *Avoiding war. Problems...* op. cit. pág. 378.

28. SCHELLING, Thomas, *Arms and Influence*, Yale University Press, New Haven, 1966, págs. 69-78.

Entenderemos por disuasión «el uso de amenazas para evitar que alguien haga algo»²⁹. Estamos así ante un concepto que podemos denominar de *coerción negativa* en el que el papel del poder militar consistirá en contribuir a que el adversario desista de intentar modificar el statu quo existente. El objetivo es persuadirle de que no actúe, porque las consecuencias de su acción serían inaceptables para él ya que no compensarían los logros obtenidos.

Distinguiremos en este sentido entre disuasión *general*, que será la que existe entre «oponentes que mantienen las fuerzas armadas para regular sus relaciones, aunque ninguno de ellos este próximo a preparar un ataque en ninguna parte»³⁰, y disuasión *inmediata*, entendida como la que va dirigida contra una amenaza inminente de un actor de usar la fuerza para conseguir unos objetivos³¹. Si tanto la disuasión general como la inmediata suponen la existencia de un conflicto, ésta última, ya dentro de la crisis supone un agravamiento de las relaciones.

La *credibilidad* del actor será una característica fundamental para que la disuasión sea efectiva. Ésta dependerá de la combinación de dos elementos: *la voluntad* para defender los intereses en juego, su intención de hacerlo, que debe quedar clara, y la posesión de las *capacidades necesarias* para hacer valer esa voluntad, lo que implicará la disponibilidad de medios suficientemente potentes y con una preparación y disponibilidad adecuadas para cada situación. El desarrollo de los instrumentos militares se orientará hacia la consecución de esas capacidades, como ahora veremos.

Si definiéramos más arriba a la disuasión como «el uso de amenazas para evitar que alguien haga algo», la acción de *compeler* (*compellance*) se puede definir también de forma sumaria como

29. HERRING, Eric, *Danger and Opportunity*, Manchester University Press, Manchester, 1995, pág. 14.

30. MORGAN, Patrick M., *Deterrence: A Conceptual Analysis*, Sage Publications, Beverly Hills, 1983, pág. 30.

31. Ver la distinción que de forma sumaria se hace entre disuasión «inmediata» y «general» en GRIFFITHS, Martin, y O'CALLAGHAN, Terry, *International Relations. The Key Concepts*, , Routledge, Londres, 2002, pág. 74.

«el uso de amenazas para que alguien haga algo (o cese de hacer algo)»³². Si la disuasión se describe como una forma de «coerción negativa», que buscaba evitar que el actor emprendiera un curso de acción, ahora estaremos ante una manifestación de «coerción positiva», la que utiliza la amenaza del poder militar para *inducirle a actuar de una forma determinada*, para modificar el comportamiento del actor en el sentido de las demandas del que compele. Esta modificación podrá ir en dos sentidos: 1. cesar en una acción que ya ha emprendido, y que de no revertirse podría alterar el statu quo; 2. en hacer algo que no haría de no ser por la coerción a la que se le somete.

Sobre la base de estos aspectos de la gestión de crisis analizaremos la idoneidad del concepto de *Battlegroups*³³.

EL CONCEPTO DE *BATTLEGROUP* DE LA UNIÓN EUROPEA

La idea de desarrollar un conjunto de fuerzas ligeras orientadas hacia la gestión de crisis en el sentido que hemos expuesto más arriba ya estuvo presente en Helsinki en los citados *elementos de respuesta rápida*, y fue objeto de un desarrollo conceptual durante la Presidencia española en 2002³⁴. Se trataba de tener disponibles unas fuerzas que, con su presencia en zonas de conflicto en un corto periodo de tiempo y como muestra de determinación, evitaran una escalada que exigiera mayores esfuerzos al estallar la violencia³⁵.

El Consejo Europeo de diciembre de 2003 marcó el final del proceso comenzado en Helsinki en 1999, sin que se hubiera logra-

32. SCHELLING, Thomas C., *The Strategy of Conflict*, Cambridge MA, University Press, Harvard, 1980, pág. 195.

33. Un excelente y amplio trabajo sobre los *Battlegroups* es LINDSTROM, Gustav, *Enter the EU Battlegroups (Chaillot Papers núm. 97)*, Institute for Security Studies, París, Febrero 2007.

34. BAUTÍS OTERO, José Antonio, «La Fuerza de Reacción de la Unión Europea», VVAA, *XII Curso Internacional de Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005, págs. 158-159.

35. SANZ ROLDÁN, Félix, «España y la Política de Seguridad Europea», GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (Coord.), *El futuro de la política exterior y de seguridad y defensa europea*, Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, 2002, pág. 116.

do el objetivo propuesto, al menos en cuanto a esas capacidades de reacción rápida que debían hacer que la Fuerza de Reacción Rápida europea fuera útil en la gestión de crisis (en sentido preciso). Pese a los avances y a las declaraciones de operatividad, para algunas operaciones de gestión de crisis en el Consejo de Laeken de diciembre de 2001, y para todo tipo de misiones Petersberg en mayo de 2003, en modo alguno se puede hablar de una Fuerza de Reacción Rápida europea integrada, real y operativa. Más bien, lo acordado se limita a un *catálogo de fuerzas* con importantes carencias, del que podrían salir, teóricamente, las unidades para una operación determinada.

Esta situación, junto a factores como la evolución del entorno estratégico de los últimos años o la elaboración de la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea, llevaron a la definición de un nuevo *Headline Goal 2010* (HG 2010) en el que se reflejarán estos elementos³⁶.

La importancia de las acciones rápidas y decisivas en los posibles escenarios de actuación es un aspecto central del documento, en el que también se señalan como misiones a cumplir las del Tratado de la Unión Europea —las misiones Petersberg en todo su espectro—. A éstas se sumarían las derivadas de la Estrategia de Seguridad, es decir, las relacionadas con amenazas como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición de Estados y la delincuencia organizada. Tratándose de problemas que requieren respuestas con instrumentos muy distintos y no únicamente militares, para el caso en que estas últimas capacidades sean precisas, el HG-2010 señalará la necesidad de que la Unión disponga de los medios para actuar antes de que una situación determinada se deteriore. Se trata de posibles escenarios susceptibles de generar crisis con posibilidad de escalada a enfrentamientos armados de mayor amplitud, que la gestión de crisis trataría de evitar.

36. *Headline Goal 2010*. Aprobado por el *General Affairs and External Relations Council* el 17 de mayo de 2004. Refrendado por el Consejo Europea los días 17 y 18 de Junio de 2004.

La idea de los *Battlegroups* descansa en la experiencia de la Operación Artemis, lanzada en el verano de 2003 en la República Democrática del Congo³⁷, y que sería la primera operación militar autónoma de la Unión Europea, considerada por los miembros como un éxito. Artemis proporcionó a los líderes políticos y a los responsables de la planificación una oportunidad real de poner en práctica lo que podrían ser en el futuro los despliegues rápidos de un contingente limitado de fuerzas.

El propio EU *Battlegroup Concept*³⁸ describirá a estas unidades como una «forma específica de los Elementos de Respuesta Rápida definidos en el EU Military Rapid Response Concept», y los definirá como: «la mínima fuerza militar efectiva, coherente, creíble, capaz de operaciones independientes o para la fase inicial de operaciones mayores». Se configura así como un instrumento coercitivo, que debe ser suficiente para crisis de entidad limitada, en su fase inicial o donde se precise una demostración de fuerza o demostración de compromiso europeo, dando prioridad al despliegue rápido sobre la capacidad de combate, que su reducido tamaño limitará.

Según el mismo documento, tendría una composición genérica de alrededor de unos 1.500 hombres cada uno³⁹, con un diseño específico adecuado a cada tipo de misión. Aunque se trata de una unidad reducida, la flexibilidad que exige la gestión de crisis, entendida como adecuación al escenario, quedaría así garantizada. De carácter nacional o multinacional, los *Battlegroups* estarían formados alrededor de un batallón de infantería con los apoyos necesarios y con los medios (*enablers* o habilitadores) que le permiten su empleo eficaz en las misiones en el exterior. Aunque su empleo ya supone

37. «The Battlegroups Concept...» *op. cit.*, apartado 1. Artemis fue una operación liderada por Francia —inicialmente iba a ser francesa— en la que participaron otros países europeos.

38. EU Battlegroup concept, Documento 13618/06 EXT 1, Council of the European Union, Bruselas, 27 April 2007 (Desclasificación parcial).

39. A estos 1500 hay que sumarle los efectivos de apoyo, con lo que el tamaño total del despliegue se puede estimar en unos 2500 hombres; ver SERRA NOGUÉS, Jorge, «Grupos de Combate UE: una apuesta...», *op. cit.* pág. 67.

el compromiso de la UE en el manejo de una crisis, el carácter multinacional aporta una mayor expresión de implicación de los Estados miembros, por lo que podría ser deseable, bien sea en los elementos puros de combate o en los medios que los acompañen.

Estarán, por tanto, dotados de alta movilidad para su empleo rápido en lugares lejanos, pero sin renunciar a tener capacidad para combatir si es necesario o la crisis se deteriora, en la línea en la que actualmente se han desarrollado o evolucionado otras fuerzas de despliegue rápido nacionales o de la OTAN. La efectividad militar, la alta disponibilidad y la capacidad para ser desplegables, son los criterios básicos para su composición⁴⁰, que se emplearía en acciones de proyección europeas. La mera existencia de estas capacidades, siempre que vayan respaldadas de la voluntad de empleo —credibilidad— dotan a la Unión de un mecanismo de disuasión que puede funcionar tanto en la disuasión general como inmediata, siendo en esta última función donde sus características de despliegue rápido, de proyección de fuerza, son fundamentales.

Según el concepto de estas agrupaciones, deben ser capaces de realizar operaciones militares en todo el espectro definido tanto en *Petersberg* como las derivadas de la Estrategia de Seguridad Europea. Irá así desde las menos exigentes como puede ser la asistencia humanitaria o la búsqueda y rescate, hasta las de combate de alta intensidad de forma autónoma (considerando su limitada entidad) o como elementos avanzados o de entrada inicial en una operación que exija una contingente mayor y más poderoso. El empleo en gestión de crisis según la contemplamos aquí, fundamentalmente disuasorio o de uso limitado de la fuerza, también estaría incluida en este espectro. Su polivalencia y adaptabilidad a las diferentes misiones, siempre y cuando sea real, será muy importante para el empleo durante la fase de crisis, en la que la respuesta rápida puede ser muy importante. Su autonomía para una operación está prevista que sea de 30 días, —ampliable a 120 con el apoyo logístico oportuno— tiempo que consideramos suficiente para la su utilización en situaciones de crisis, cuya duración por definición es limitada.

40. «The Battlegroups Concept...» *op. cit.*, apartado 7.

Por la actividad de la Unión hasta el momento, las misiones más probables para los *Battlegroups* apuntan, no obstante, a operaciones en la parte baja-media del espectro: ayuda humanitaria; operaciones de evacuación; prevención de conflictos (despliegues preventivos, embargos, contraproliferación); estabilización y reconstrucción; y separación por la fuerza de contendientes. Tanto algunas misiones que se sitúan bajo el concepto *prevención de conflictos* (el despliegue preventivo, p. ej.), como la *separación por la fuerza de contendientes* (intervención en conflicto de terceros para evitar la guerra) entran bajo el concepto preciso de gestión de crisis. Otras como las operaciones de estabilización quedarían fuera, pero consideramos dudoso que los *Battlegroups*, por su propia dimensión, sean adecuados para estos escenarios, que no suelen requerir, por otra parte, de la capacidad de respuesta rápida prevista para estas fuerzas. El marco de empleo podía ser en beneficio de la ONU (como se indicaba en la propuesta inicial⁴¹) pero también, y principalmente, como instrumento de proyección de fuerza de la Unión.

Desde nuestra perspectiva, por tanto, las características con las que se diseñan estas unidades o *Battlegroups* las harán adecuadas para el empleo en la gestión de crisis como la entendemos en este trabajo. Los mecanismos de control político previstos para su empleo permitirán que éste se lleve a cabo con la visión propia del manejo de crisis, no la de la estrategia militar tradicional sin más, sino con un fuerte control político. La flexibilidad que con la que están diseñadas las hace muy adecuadas para su uso como primera opción en intervenciones de respuesta rápida de la UE, aunque se deban tener en cuenta —según los escenarios— las limitaciones de su reducido tamaño y la necesidad de disponer de otras fuerzas mas numerosas —que podrán desplegarse con más tiempo— que refuercen la credibilidad del instrumento.

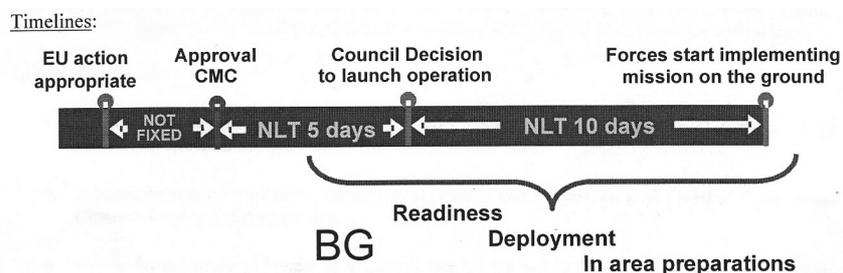
La disponibilidad y rapidez de empleo, fundamentales desde nuestra perspectiva, quedarían garantizadas desde el principio, ya que el Estado o Estados que forman estos Grupos de Combate deben ocuparse de su preparación y equipamiento al com-

41. *Ibíd.*, apartado 5.

pleto, así como la asignación de capacidades de transporte estratégico para que su despliegue. La disponibilidad *readiness* de los medios y capacidades sobre los que se constituya el *Battlegroup* debe estar entre 5 y 10 días.

Figura 1

Proceso de decisión y despliegue de una operación con un Grupo de Combate de la UE



Fuente: EU Council Secretariat. Factsheet. EU Battlegroups, EU BG 01, November 2005.

En el desarrollo del concepto de *Battlegroup* ha sido fundamental todo lo referente al planeamiento y al procedimiento de toma de decisiones, que para una fuerza de despliegue rápido tiene que ser eso precisamente, rápido y ágil. Se es consciente de que uno de los principales problemas al lanzar operaciones militares en toda organización internacional, también en la Unión Europea, es el tiempo para la toma de decisiones, la generación de la fuerza y la disponibilidad para ser desplegada. En este sentido, con los *Battlegroups* generados, la ambición de la UE es ser capaz de tomar la decisión de lanzar una operación 5 días después de que el Consejo apruebe el denominado CMC o Concepto de Gestión de Crisis (documento de planeamiento integral que contempla los instrumentos), pudiendo desplegar después en un corto período de tiempo, no más de 10 días para empezar a desarrollar la misión sobre el terreno según el HG-2010 (ver figura 1).

No obstante, en la práctica y por la propia naturaleza de la PESD, la decisión última del empleo o no de un *Battlegroup* dependerá de la nación o naciones implicadas. Pese a existir el instrumento y las capacidades, al tratarse finalmente de una cues-

ción de voluntad política de los miembros esto restara credibilidad en muchos casos, a tenor de la experiencia de algunas de las operaciones militares lanzadas hasta el momento, en las que todavía no se ha recurrido a los *Battlegroups*. En este aspecto, los antecedentes no permiten ser muy optimista.

En definitiva, los *Battlegroups* o Grupos de Combate se han convertido en el centro de los esfuerzos de los países de la Unión para conseguir esa verdadera capacidad operativa propia que se viene persiguiendo desde la reactivación de la UEO en los años 80, y que puede ser el instrumento para esa «estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso contrario, contundente» de la que habla la Estrategia de Seguridad Europea.

A principios de 2005 se declaró la capacidad operativa inicial que se convertiría en capacidad operativa completa en 2007, disponiendo de la capacidad de llevar a cabo dos operaciones de respuesta rápida con sendos *Battlegroup*, incluida la capacidad para lanzarlas casi simultáneamente.

Se puede concluir que la Unión Europea ya se ha dotado con un instrumento militar que tiene un diseño adecuado para la gestión de crisis, aunque para algunas situaciones pueda tener una entidad insuficiente. Con todo, las capacidades de la Unión en este ámbito han aumentado de manera fundamental, respaldando la credibilidad que pretende tener la organización a la hora de poner en marcha la Política Europea de Seguridad y Defensa y la gestión de situaciones de crisis que le afectaran o fueran contra sus intereses. Para que esa credibilidad sea completa, resta que los Estados miembros cumplan con el otro requerimiento: la voluntad. En ello, probablemente, se encuentran las principales limitaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBÉ, Esther, *Relaciones Internacionales 2.ª ed*, Tecnos, Madrid, 2003.
 BAUTÍS OTERO, José Antonio, «La Fuerza de Reacción de la Unión Europea», VVAA, *XII Curso Internacional de Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.
 BAYLIS, John, WIRTZ, James, COHEN, Eliot, GRAY, Colin, S., *Strategy in the Contemporary World; An introduction to Strategic Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

- BELL, Coral, *The Conventions of Crisis: A Study in Diplomatic Management*, Oxford University Press, Londres, 1971.
- BRECHER, Michael, WILKENFELD, Jonathan, *A Study of Crisis (Paperback edition)*, The University of Michigan Press, 1993.
- BYMAN, Daniel, WAXMAN, Matthew C. y LARSON, Eric V., *Air Power as a Coercive Instrument*, RAND, Santa Monica, 1999.
- DUFOUR, Jean-Louis, *Les crises internationales. De Pékin(1900) à Bagdad (2004)*, Edition Complexe, Paris, 2004.
- EVANS, Graham y NEWNHAM, Jeffrey, *The Dictionary of World Politics*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, 1990.
- GEORGE, Alexander L., «A Provisional Theory of Crisis Management» en GEORGE, Alexander L. (ed.), *Avoiding war. Problems of Crisis Management*, Westview Press, Boulder, 1991.
- GNESOTTO, Nicole (ed.), *Política de Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2004.
- GRIFFITHS, Martin, y O'CALLAGHAN, Terry, *International Relations. The Key Concepts*, Routledge, Londres, 2002.
- HERMANN, Charles F. y MASON, Robert. E., «Identifying Behavioral Attributes of Events That Trigger International Crises», en HOLSTI, Ole. R., SIVERSON, Randolph. M., GEORGE, Alexander L. (eds.), *Change in the International System*, Boulder CO, Westview Press, 1980.
- HERMANN, Charles F., *Crisis in Foreign Policy; A Simulation Analysis*, The Bobbs-Merrill Company, Indianapolis-New York, 1969.
- HERRING, Eric, *Danger and Opportunity*, Manchester University Press, Manchester, 1995.
- HOLSTI, Ole. R., SIVERSON, Randolph. M., GEORGE, Alexander L. (eds.), *Change in the International System*, Boulder CO, Westview Press, 1980.
- INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, EU, *EU Security and Defense. Core documents vol. V, 2004, (chaillot paper 75)*, EU Institute for Security Studies, Paris, 2005.
- LINDSTROM, Gustav, *Enter the EU Battlegroups (Chaillot Papers núm. 97)*, Institute for Security Studies, París, Febrero 2007.
- MORGAN, Patrick M., *Deterrence: A Conceptual Analysis*, Sage Publications, Beverly Hills, 1983.
- NORTH, Robert C., HOLSTI, Ole R., ZANINOVICH, M. George y ZINNES, Dina A., *Content Analysis. A Handbook with Applications for the Study of International Crisis*, Northwestern University Press, United States, 1963.
- ROBERTS, Jonathan, M., *Decision Making During International Crisis*, MacMillan, Londres, 1988.

- RUSSET, Bruce y STARR, Harvey, *World Politics: The menu for Choice (6th edition)*, Bedford/St. Martin's, Boston, 2000.
- RUTTEN, Maartje (Comp.), *From Nice to Laeken. European Defence: core documents Vol II*, Institute for Security Studies, París, April 2002.
- SANZ ROLDÁN, Félix, «España y la Política de Seguridad Europea», GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (Coord.), *El Futuro de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Europea*, Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, 2002.
- SCHELLING, Thomas C., *The Strategy of Conflict*, Cambridge MA, Harvard, University Press, 1980.
- SCHELLING, Thomas, *Arms and Influence*, Yale University Press, New Haven, 1966.
- SERRA NOGUÉS, Jorge, «Grupos de Combate UE: una apuesta europea en materia de gestión de crisis», *Ejército*, núm. 778, enero-febrero 2006.
- SNYDER, Glenn H. y DIESING, Paul, *Conflict Among Nations; Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis*, Princeton University Press, Princeton, 1977.
- VIOTTI, Paul R. y KAUPPI, Mark V., *International Relations and World Politics; Security, Economy, Identity, (second edition)*, Prentice Hall, New Jersey, 2001. VV.AA., *XII Curso Internacional de Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.

ESTABILIDAD Y SEGURIDAD EN EL MARCO
DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD:
CAPACIDADES Y LÍMITES DE UN NUEVO MODELO
DE GOBERNANZA EXTERIOR

BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS
Universidad de Deusto

Resumen

En 2002, la perspectiva de adhesión de nuevos estados a la Unión Europea (UE) dio lugar a un proceso de reflexión sobre cómo habrían de articularse las relaciones con aquellos países que pasarían a ser estados vecinos. De este proceso surgió la noción de *Política Europea de Vecindad* (PEV), cuya aplicación se extiende actualmente a todos los países que limitan directamente con la UE en Europa Oriental y en el área mediterránea. Una de las prioridades esenciales de la PEV es garantizar la seguridad en los países vecinos, ya que los conflictos que se registran en algunos de ellos ponen en peligro la propia seguridad de la Unión. La PEV proporciona medios para el diálogo político y la resolución de estos conflictos, pero, sin el incentivo de la adhesión, algunos de estos países observan escasa voluntad política de acometer reformas y alinearse a las opciones de política exterior de la UE, lo que, unido a las distintas culturas políticas de los estados miembros, limitan la eficacia de la PEV para estimular la cooperación en materia de estabilidad y seguridad.

Palabras clave: Vecindad; Planes de acción; Condicionalidad positiva; Estabilidad regional; Seguridad internacional.

INTRODUCCIÓN

La vecindad constituye una nueva dimensión en la política exterior de la UE que tiene su origen en la antesala de su quinta ampliación hacia el Este y cuyos resultados empiezan ya a ser perceptibles y valorables.

Elevada a la categoría de política europea, la vecindad aspira a reforzar las relaciones políticas, económicas y socio culturales entre la UE y los nuevos países vecinos surgidos del cambio de fronteras exteriores. Desde esta perspectiva, la PEV emerge como una prioridad impuesta por la geopolítica, en cuyo marco el refuerzo de la estabilidad política y la seguridad regional se erige en el principal objetivo.

Este análisis examina, en un primer apartado, los aspectos esenciales que caracterizan la PEV, ponderando en qué medida conforman un nuevo modelo de gobernanza exterior respecto a otros marcos anteriores de cooperación. A continuación, un segundo apartado estudia las acciones y los instrumentos desplegados por la UE para promover el diálogo político y la seguridad regional, valorando a este respecto las potencialidades y límites de la PEV.

LA PEV: UNA POLÍTICA DE INCLUSIÓN DETERMINADA POR LA GEOPOLÍTICA

La perspectiva, ya cercana, de la adhesión de numerosos países del antiguo Bloque del Este de Europa anunciaba a principios de 2000 una modificación sustancial de las fronteras exteriores de la Unión. Esta circunstancia fue considerada como un desafío y, al mismo tiempo, como una oportunidad de entablar relaciones más sólidas con los nuevos vecinos de la UE, tales como Rusia, Ucrania y Bielorrusia. Desde el principio, la UE tuvo claro que no estaba dispuesta a ofrecer la adhesión a estos países, ya que, como expresara en su día la propia Comisaria europea de Relaciones Exteriores y de la PEV, «la Unión no puede ampliarse *ad infinitum*»¹. Como alternativa se ofrecería un camino intermedio inspirado en el método de la ampliación, pero con un punto de llegada diferente: la asociación privilegiada.

Entre 2002 y 2004 el planteamiento hacia los nuevos países vecinos evolucionó de forma notable. En un principio, el nuevo

1. FERRERO-WALDNER, Benita, «The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument» en *European Foreign Affairs*, núm. 11, 2006, pág. 139.

enfoque de relaciones se acuñó con el nombre de Wider Europe, cuando se pensó en un primer momento que los destinatarios de esta política serían los países del antiguo bloque soviético. Posteriormente, al incluirse también a los estados del arco mediterráneo, el amplio haz de relaciones pasó a denominarse con el término vecindad². Desde 2004, tres países del sur del Cáucaso están también incluidos, por lo que el número de estados que abarca la PEV asciende actualmente a dieciséis: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Autoridad Nacional Palestina, Siria, Túnez y Ucrania³.

Este ambicioso perímetro geográfico intenta satisfacer las distintas prioridades de política exterior de los estados miembros, entre aquellos proclives a favorecer las relaciones con los países mediterráneos (Francia, Italia y España) y aquellos que priorizan los vínculos con los países del Este (Alemania y Finlandia).

En cualquier caso, la PEV no es la primera y única iniciativa que despliega la UE para garantizar la estabilidad regional y su propia seguridad por medios diferentes a la adhesión. El propio Partenariado Euromediterráneo y las Estrategias Comunes con Rusia y Ucrania van en la misma dirección. Lo que resulta tal vez más novedoso en la PEV es su nivel de ambición política y geográfica, más allá de los parámetros tradicionales de la ampliación⁴.

Con respecto a las ex Repúblicas Soviéticas (Ucrania, Moldavia, Bielorrusia, Armenia, Azerbaiyán y Georgia), la PEV representa

2. COMISIÓN EUROPEA, «Wider Europe-Neighbourhood: a new framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours», COM (2003)104 final de 11 de marzo de 2003.

3. Como ausencias relevantes, destaca la Federación Rusa que, en 2003, renunció a participar en la PEV, aunque se beneficia del instrumento financiero que alimenta esta política, el IEVA (Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación). Turquía tampoco participa debido a su condición de país candidato, al igual que los países de los Balcanes Occidentales, ya que se asume que, en su día, se integrarán de pleno derecho en la UE.

4. SMITH, Michael y WEBBER, Mark, «Political Dialogue and Security in the European Neighbourhood: the virtues and limits of «New Partnership Perspectives» en *European Foreign Affairs Review*, núm. 13, 2008, pág. 75.

para la UE una oportunidad de reforzar su capacidad internacional y promover procesos de reforma política y económica en esta región con la que no había anteriormente relaciones estructuradas. A cambio, para estos países vecinos, la PEV ofrece un marco propicio para recibir importantes aportaciones financieras⁵.

Por el contrario, con respecto a los países mediterráneos, la PEV aporta menos novedades, al menos en lo que se refiere a su objetivo principal, pues esta región ya contaba anteriormente con un marco sólido de relaciones con la UE, lo que se conoce como la Asociación Euromediterránea o Proceso de Barcelona, que aspira a hacer del Mediterráneo una zona de paz, de democracia, estabilidad y prosperidad. Sin embargo, con respecto a los acuerdos de asociación concluidos con esos países, la PEV introduce una mayor exigencia en el plano de la armonización legislativa, superando así el marco de la simple cooperación. En este sentido, la adopción por estos países de normas comunitarias relativas al mercado interior y a sectores, como energía, transporte, justicia y asuntos de interior, constituye una exigencia constante en el marco de la PEV⁶.

En cualquier caso, la PEV se proyecta para todos estos países vecinos como un esquema de integración a la carta que permite a la UE avanzar más con aquellos socios que se muestran más proclives a emprender un programa de reformas políticas y económicas. Es en este aspecto donde la PEV comparte con la política de ampliación el elemento de la condicionalidad positiva. En la práctica, este parámetro impuesto por la UE comporta para estos países la obligación fundamental de aceptar y garantizar los

5. En el período 2000-2006, estos países recibieron 3.000 millones de euros, frente a los 5.350 millones que se destinaron a los países mediterráneos. Para el período 2007-2013 el montante total para los países vecinos asciende a 12.000 millones, lo que representa un 32% de incremento. LEFEBVRE, Maxime, «La Politique de Voisinage: nouveau départ pour une ambition géopolitique» en *Revue du Marché Común et de l'Union Européenne*, núm. 504, 2007, pág. 25.

6. SOLER I LECHA, Eduard, «Las perspectivas de la Política Europea de vecindad para el Mediterráneo» en BARBÉ, María Esther (coord.), *Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre la eficacia y democracia*, Anna Herranz Surrallés, Barcelona, 2007, págs. 89-101.

principios propios de un estado democrático de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos, valores que han sido identificados como señas del poder normativo de la UE ⁷. De este modo, a medida que los países vecinos van cumpliendo los compromisos asumidos conforme a estos criterios y cooperan, además, en objetivos claves de política exterior, tales como la lucha contra el terrorismo y la no proliferación de armas de destrucción masiva, reciben mayores incentivos y beneficios, al tiempo que la relación bilateral se profundiza aún más. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que el principio de la diferenciación se erige en la pauta que determina el progreso de las relaciones mutuas.

Desde el punto de vista metodológico, el instrumento que permite encauzar la realización progresiva de los objetivos y el cumplimiento de los compromisos recíprocos es el plan de acción respectivo que la UE establece con cada país vecino. El seguimiento de las acciones se realiza a través de los organismos creados en el marco de estos acuerdos, siendo la Comisión Europea la encargada de elaborar informes periódicos para reexaminarlos y adaptarlos.

Como valoración general, puede concluirse que la PEV representa una nueva dimensión en la política exterior europea, a través de la cual la UE pretende adaptar al contexto internacional sus propias políticas internas (comercio, energía, asistencia financiera, justicia y asuntos de interior, reforma política y valores comunes, ...). Este proceso de transferencia explica el discurso creciente que califica a la UE como un soft power en el sistema de gobernanza internacional ⁸.

En el siguiente apartado, nos ocupamos de las acciones e iniciativas concretas de cooperación y diálogo político que la UE despliega con sus socios para garantizar la estabilidad regional.

7. MANNERS, Ian, «Normative Power Europe: a contradiction in Terms?» en *Journal of Common Market Studies*, núm. 2, 2002, págs. 235-258.

8. TULMETS, Elsa, «Policy Adaptation from the Enlargement to the Neighbourhood Policy: a way to improve the EU's external capabilities?» en *Politique Européenne*, núm. 22, 2007, págs. 56 y 57.

En este capítulo de la vecindad, la UE pretende exportar seguridad y garantizar la suya propia; sin embargo, los esfuerzos de cooperación afrontan importantes dificultades y límites, que varían según las áreas geográficas y los socios implicados.

DESARROLLOS EN EL ÁMBITO DE LA ESTABILIDAD REGIONAL Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL: EVIDENCIAS Y LÍMITES

Una de las prioridades claves de la PEV, si no su razón de ser, es fortalecer y mantener la estabilidad regional. Diversos y complejos conflictos se registran desde hace años en algunos de los países vecinos, lo que obstaculiza su desarrollo económico, social y político, al tiempo que amenaza la seguridad en las fronteras exteriores de la UE y, en definitiva, la seguridad internacional.

La Estrategia Europea de Seguridad, adoptada por el Consejo Europeo en 2003, refleja esta preocupación cuando erige entre sus objetivos principales reforzar la estabilidad y la seguridad en el marco de la PEV⁹. En el contexto de esta prioridad, la UE observa un enfoque de acción global, ya que a las iniciativas específicas y tradicionales de resolución de conflictos, tales como el diálogo político, las negociaciones diplomáticas o los mecanismos de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), añade también impulsos para el desarrollo económico y social, consciente de que la prosperidad puede contribuir a crear un clima más propicio para afrontar los conflictos. Desde esta perspectiva, la PEV se presenta como un modelo de gobernanza exterior que ofrece a la UE la oportunidad de mejorar su posición y credibilidad como actor internacional.

En la actualidad, los frentes de conflicto más relevantes dentro del perímetro de la PEV se localizan en Oriente Medio, Moldavia y Georgia.

Para la UE, la zona de Oriente Medio constituye un foco de atención constante desde hace muchos años: el desarrollo del pro-

9. Estrategia Europea de Seguridad de 12 de diciembre de 2003, <http://consilium.europa.eu/ucdocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> [consultado el 24/10/2008].

ceso de paz, la seguridad del suministro petrolífero y el control de la inmigración juegan un papel trascendental en la estabilidad de la región. Fuera del ámbito de la PEV, la UE media desde 2003 en el proceso de paz como miembro del denominado *Cuarteto*, junto con Estados Unidos, Rusia y Naciones Unidas. Su papel ha sido, y es, más secundario con respecto al desempeñado por Estados Unidos¹⁰. Sin embargo, aparte de los esfuerzos diplomáticos, la UE ha desplegado en los últimos años un amplio abanico de acciones (concesiones comerciales y financieras, apoyo técnico, asistencia humanitaria y para los refugiados, ...) con el objetivo de coadyuvar a crear un clima más favorable a la negociación y al diálogo mutuo. Por tanto, su influencia, modesta, sigue siendo más propia del *soft power* que del *hard power*, caracterizado éste último por el uso de la capacidad militar.

En el marco específico de la PEV, a través de los respectivos planes de acción, la UE ha impuesto a los países de Oriente Medio importantes objetivos para garantizar la seguridad (cooperación en la lucha contra el terrorismo y la no proliferación de armas de destrucción masiva, implicación activa en la prevención y resolución de conflictos, la promoción de la democracia y de los derechos humanos, la mejora del diálogo entre culturas y religiones y la cooperación en la lucha antisemitita, el racismo y la xenofobia).

No obstante la señalización de estas metas, de gran relevancia para la estabilidad política, lo que no aparecen tan precisas son las acciones concretas a realizar y los resultados a conseguir. Así, por ejemplo, los planes de acción respectivos de Israel y de

10. En general, las estrategias americanas y europeas para la seguridad en toda la zona del Magreb son muy diferentes: la estrategia americana es de índole predominantemente militar y se centra, en gran parte, en apoyar militar y financieramente a los estados de la región a fin de que sean capaces de aislar y erradicar los gérmenes del terrorismo. Para la UE, los Acuerdos de Asociación y la PEV constituyen los ejes fundamentales para encardinar la estrategia de seguridad. BEURDELEY, Laurent, «Les stratégies sécuritaires américaine et européenne au Magreb. Impacts sur les droits de l'Homme et sur l'évolution politique des pays de la région» en *Marché Commun et de l'Union Européenne* núm. 518, 2008, págs. 298-312.

la Autoridad Nacional Palestina no concretan las recomendaciones respectivas a seguir en el proceso de paz, limitándose simplemente a mencionar el objetivo de resolver el conflicto. En la misma línea, los planes de acción para Palestina y Jordania mencionan el objetivo de conseguir una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, mención que no aparece en el plan de acción de Israel¹¹. Puede afirmarse, por tanto, que la PEV eleva las expectativas de prevención y resolución de conflictos con respecto al Partenariado Europeo, pero adolece de una falta de concreción y de base legal para una acción común que facilite la consecución de estos objetivos¹².

Aparte de los mecanismos que ofrece la PEV, la UE ha desplegado en la región del Mediterráneo los instrumentos propios de la PESD. Existe, así desde enero de 2006, en territorio palestino una misión de policía (EUPOL COPPS), cuyo cometido es formar y equipar a la policía civil palestina; desde 2008, esta operación ha ampliado su cometido al sector de la justicia penal. European Union Border Assistance Misión Rafah (EU BAM Rafah) constituye la segunda misión civil de gestión de crisis en la Franja de Gaza, situada en Rafah, en la frontera entre Palestina y Egipto. El enclave de Rafah reviste gran importancia para la economía de Gaza y la visibilidad del futuro Estado palestino, siendo, además, la única frontera de la Franja de Gaza con otro estado que no sea Israel. El objetivo principal de la misión es mediar en la gestión de este punto estratégico fronterizo y crear un clima de confianza mutua que contribuya a la Hoja de Ruta del proceso de paz de la zona. Sin embargo, EU BAM está ubicada actualmente en Ashkelon (Israel) desde que en 2007 el grupo terrorista Hamás se hiciera cargo de la Franja de Gaza¹³.

11. Pueden consultarse los planes de acción respectivos en http://ec.europa.eu/world/enp/documents_es.htm [consultado el 24/10/08].

12. SMITH, Michael y WEBBER, Mark, «Political Dialogue and Security... op.cit., págs. 87-88.

13. Para más detalles sobre estas misiones, consúltese el apartado de «Security & Defence», en http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=261&lang=es&mode=g [consultado el 28/10/08].

Con respecto a las repúblicas de la extinta Unión Soviética, el diálogo y la cooperación política se estructuran también a través de los respectivos planes de acción, donde se recogen importantes compromisos de convergencia en asuntos internacionales de interés mutuo y en la resolución de las tensiones regionales.

En la actualidad, los principales focos de inestabilidad en esta zona se localizan en Moldavia y, especialmente, en Georgia, desde agosto de 2008. En el primer país, aparte de la cooperación política y financiera propia de la PEV, la UE tiene desplegada, desde noviembre de 2005, una misión de asistencia de fronteras (EUBAM) en la muga entre Ucrania y Moldavia, cuyo objetivo fundamental es apoyar el proceso de modernización en la gestión de la frontera común entre Ucrania y Moldavia de acuerdo a los parámetros europeos. Asimismo, esta operación intenta coadyuvar a buscar una solución al conflicto de los separatistas de la región de Transnistria en la República de Moldavia. Esta región declaró su independencia en 1990, estallando el conflicto armado en 1992, sin que los esfuerzos internacionales para lograr una solución hayan tenido, por el momento, mucho éxito.

En lo que respecta a Georgia, la irrupción en su territorio de las tropas rusas el 8 de agosto de 2008 y el posterior reconocimiento unilateral por la Federación Rusa de la independencia de los enclaves separatistas de Abjasia y Osetia del Sur, han elevado considerablemente la tensión en la zona, provocando desde entonces serios enfrentamientos entre Rusia, Georgia, Estados Unidos, la UE y la OTAN.

La presidencia francesa de la UE consiguió, el 12 de agosto de 2008, la aceptación por Rusia de un plan de alto el fuego basado en tres puntos: cese inmediato de las hostilidades, integridad territorial de Georgia y retorno a la situación militar previa, si bien las autoridades rusas se reservaron el derecho a responder a cualquier agresión georgiana, lo que de hecho les permitía continuar con las hostilidades si así lo estimaban oportuno. Frente a la posición más dura manifestada por Estados Unidos, la UE se ha expresado, hasta el momento en que se redactan estas líneas (finales de octubre de 2008), de forma mucho más contenida, limitándose a respaldar el acuerdo mediado por Francia y sin exigir responsabilidades ni condenas.

El 9 de octubre de 2008 el ejército ruso abandonó el territorio de Georgia conforme al acuerdo alcanzado entre los presidentes Dimitri Medvédev y Nicolás Sarkozy, a excepción de los enclaves de Osetia del Sur y Abjasia donde permanecen en torno a 8000 soldados. Desde entonces, una misión de observadores de la UE (EUMM) se encarga de verificar el cumplimiento del acuerdo de alto el fuego y, aunque no porten armas, su objetivo es mantener el orden y garantizar la seguridad.

Poco más podrá hacer la UE en esta región del Cáucaso, pues a diferencia de su implicación directa como miembro del Cuarteto en el proceso de paz de Oriente Medio, la UE no tiene participación formal activa en los importantes foros multilaterales que median en los conflictos en esta otra región, como son el proceso de paz de Ginebra de Naciones Unidas sobre Abjasia y la Comisión de Control conjunto de la Organización de Seguridad y de Cooperación en Europa (OSCE) sobre Osetia del Sur¹⁴.

Por otra parte, los conflictos armados no son los únicos factores que tensan la seguridad en estos países: el cambio climático y sus efectos (escasez de agua, sequías persistentes, reducción de cultivos, hambrunas,...) representan otra de las amenazas más graves que puede provocar en los próximos años un incremento de la presión migratoria en las fronteras de la UE, aumentando así también la inestabilidad política y los conflictos. La UE es consciente de estos desafíos, por lo que ha introducido también la variable medioambiental en la estrategia de seguridad en estos países¹⁵.

Finalmente, con independencia del marco de relaciones bilaterales con los países PEV, la UE aspira a incluir en la cooperación regional a todos los países ribereños del Mar Negro, ya sea a través de la PEV, de la Asociación Estratégica en el caso de Rusia, o de sus relaciones con Turquía como país candidato, bajo

14. Sobre las claves y evolución de este conflicto, véase ARTEAGA, Félix, «Los enfrentamientos entre Georgia y Rusia por Osetia del Sur» en *Análisis del Real Instituto Elcano*, septiembre 2008, págs. 4-10.

15. Léase a este respecto YOUNGS, Richard, «La política energética de Europa: aspectos económicos, éticos y geopolíticos» en *Comentarios FRIDE*, enero 2007, págs. 1-3.

una nueva y ambiciosa iniciativa denominada *Sinergia del Mar Negro*. Este nuevo marco pretende preparar el terreno que permita servir de estructura para superar en los próximos años los conflictos regionales¹⁶.

Estos son, a grandes rasgos, los esfuerzos desplegados por la UE y que configuran la dimensión de seguridad en el marco de la PEV. Es indudable que otro factor clave para lograr el objetivo de la estabilidad y seguridad reside en el principio de la responsabilidad compartida, esto es, en el compromiso por parte de los gobiernos de estos países de acometer las reformas políticas y de asumir las prioridades esenciales de la acción exterior de la UE. El éxito o fracaso de la condicionalidad positiva depende, en gran parte, de la situación interna y de la voluntad política de los países vecinos. A este respecto se observan profundas diferencias entre ellos. Así, por ejemplo, Ucrania está a la cabeza de los países del Este en cuanto a reformas implementadas y aspira expresamente a integrarse en la OTAN y en la UE; en la misma dirección, de aproximación a Occidente, se encamina Georgia, para escapar de la influencia rusa. Estas tendencias, sin embargo, no se observan en el caso de Bielorrusia o Moldavia, más rezagadas en las reformas necesarias, debido, en el caso concreto de Moldavia, al conflicto en la región de Transnistria. En el Mediterráneo, Marruecos y Jordania están acometiendo en los últimos años importantes cambios, contrastando con Egipto y Argelia, más reticentes a este respecto; Argelia, por ejemplo, no tiene negociado un plan de acción y, en el caso de Libia y Siria, ni siquiera han concluido un Acuerdo de Asociación en el marco del Partenariado.

Aparte de las voluntades políticas y las situaciones internas de estos países, otro factor que limita la eficacia de la PEV reside en la dificultad que observa la propia UE para definir las bases de su identidad y progresión: el debacle del Tratado Constitucional en 2005 y la nueva crisis desatada por el *no* irlandés a la ratificación del Tratado de Lisboa en 2008 han abierto una profunda crisis interna que pone en entredicho la credibilidad de la UE como po-

16. COMISIÓN EUROPEA, «La sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación regional», COM(2007)160 final de 11 de abril de 2007.

tencia política y civil. Por otra parte, mientras no entre en vigor el nuevo marco institucional en materia de Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y PESD que introduce Lisboa, la UE adolece de una falta de unidad y de coherencia en su representación y acción internacionales, derivada de su fragmentación jurídica e institucional en pilares diferentes (comunitario y gubernamental).

Esta dispersión en la identidad exterior de la UE favorece, sin duda, las diferencias, muy evidentes, de culturas políticas y opciones que los estados miembros observan en política exterior. Así, por ejemplo, con respecto a los países del Norte de África y de Oriente Medio, suministradores algunos de ellos de gas y petróleo, determinados gobiernos europeos han concluido unilateralmente acuerdos de inversión con estados como Libia o Argelia, cuyos regímenes carecen de legitimidad democrática, dejando así sin validez las normas sobre derechos humanos impuestas por la PEV con las que la UE intenta persuadir a estos países¹⁷.

Estos impulsos nacionales revelan que algunos de los estados miembros de la propia UE no están convencidos de que un esquema de gobernanza común para garantizar en los países vecinos la seguridad en todas sus formas (política, energética, climática, ...) vaya a repercutir en beneficio propio, todo lo cual merma la credibilidad y potencialidades de la PEV.

CONCLUSIÓN

La PEV representa un nuevo referente de política exterior a través del cual la UE intenta exportar su modelo económico (mercado interior, políticas comunes) y político (Estado de Derecho, democracia, derechos humanos) a sus países vecinos, como alternativa a la adhesión y la emigración masiva hacia Europa. En el ámbito concreto de la seguridad y la estabilidad política, la UE ejerce su fuerza de atracción por vía de la persuasión y no de la coerción, desplegando distintos métodos de política exterior (diálogo político y negociación diplomática, mecanismos PESD, de-

17. YOUNGS, Ricard, «La política energética...», op.cit., pág. 1.

sarrollo económico y social, lucha contra el cambio climático). Este esquema de gobernanza exterior es lo que doctrinalmente se denomina el *soft power*, frente al *hard power* que caracteriza el uso de la capacidad militar, más afín a la política exterior norteamericana.

¿PODRÁ LA PEV TENER ÉXITO EN SUS OBJETIVOS SIN EL INCENTIVO DE LA PLENA INTEGRACIÓN?

Las exigencias de la adhesión, el impacto de la economía de mercado, la consolidación democrática y la integración internacional, llevan a los países candidatos a alinearse a las opciones de política exterior de la UE. Por el contrario, sin la perspectiva de la adhesión, este proceso de alineamiento es mucho más imperceptible en los países de la PEV y, en el caso de algunos de ellos, totalmente inexistente. Así, estados como Israel, Siria y Argelia tienen unas firmes posiciones en materia de política exterior que con frecuencia contrarían las propias de la UE. Otros, como Armenia y Bielorrusia, tienen polos alternativos de atracción, como es el que ejerce Rusia, que intenta preservar su zona de influencia en el territorio de las antiguas repúblicas soviéticas. Israel, por su parte, tiene como referente a Estados Unidos. Todos estos procesos y tendencias dificultan la efectividad de la PEV para estimular la cooperación en materia de política exterior.

Otra limitación reside en la falta de coherencia y consistencia interna de la propia UE. La dispersión en pilares de su representación internacional y su acción exterior, así como las diferentes culturas políticas de los estados miembros generan contradicciones que restan agilidad y eficacia a la PEV. Así, países como España o Francia centran sus prioridades en el Sur y se muestran más indiferentes hacia el Este; otros, como Polonia, ven una oportunidad para ampliar el radio de acción de su política exterior desde el tradicional Este hacia el Sur. Por su parte, Alemania y Portugal, que asumieron sucesivamente la presidencia de la UE en 2007, se mostraron partidarios de una política con geometría variable. A todas estas divergencias se une, además, la nueva crisis política e institucional que ha generado el rechazo irlandés al Tratado de Lisboa.

Por tanto, la credibilidad de la PEV depende de la propia credibilidad de la UE para encontrar una respuesta a sus propias inercias y retos internos, demostrando así su capacidad como actor que contribuye a la gobernanza global y la seguridad internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA, Félix, «Los enfrentamientos entre Georgia y Rusia por Osetia del Sur» en Análisis del Real Instituto Elcano, septiembre 2008.
- BEURDELEY, Laurent, «Les stratégies sécuritaires américaine et européenne au Magreb. Impacts sur les droits de l'Homme et sur l'évolution politique des pays de la region» en Marché Commun et de l'Union Européenne núm. 518, 2008.
- COMISIÓN EUROPEA, «La sinergia del Mar Negro, una nueva iniciativa de cooperación regional», COM(2007)160 final de 11 de abril de 2007 .
- COMISIÓN EUROPEA, «Wider Europe-Neighbourhood: a new framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours», COM (2003)104 final de 11 de marzo de 2003.
- FERRERO-WALDNER, Benita, «The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument» en European Foreign Affairs, núm. 11, 2006.
- LEFEBVRE, Maxime, «La Politique de Voisinage: nouveau départ pour une ambition géopolitique» en Revue du Marché Común et de l'Union Européenne, núm. 504, 2007.
- MANNERS, Ian, «Normative Power Europe: a contradiction in Terms?» en *Journal of Common Market Studies*, núm. 2, 2002.
- SMITH, Michael y WEBBER, Mark, «Political Dialogue and Security in the European Neighbourhood: the virtues and limits of «New Partnership Perspectives» en *European Foreign Affairs Review*, núm. 13, 2008.
- SOLER I LECHA, Eduard, «Las perspectivas de la Política Europea de vecindad para el Mediterráneo» en BARBÉ, María Esther (coor.), *Política Exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre la eficacia y democracia*, Anna Herranz Surrallés, Barcelona, 2007.
- TULMETS, Elsa, «Policy Adaptation from the Enlargement to the Neighbourhood Policy: a way to improve the EU's external capabilities?» en *Politique Européenne*, núm. 22, 2007.

YOUNGS, Richard, «La política energética de Europa: aspectos económicos, éticos y geopolíticos» en Comentarios FRIDE, enero 2007. Sitios Web: http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=261&lang=es&mode=g, [consultado el 28/10/08]. <http://consilium.europa.eu/ucdocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>, [consultado el 24/10/2008].

EL ESPACIO MEDITERRÁNEO Y LA SEGURIDAD EUROPEA:
EL PAPEL INCOMPLETO DE LA ASOCIACIÓN
EURO-MEDITERRÁNEA

ARIANNA CATALANO

School of International Studies, Universidad de Trento

Resumen

La intención de este artículo es averiguar los adelantos conseguidos en materia de seguridad dentro del proyecto político lanzado en el 1995 con ocasión de la cumbre de Barcelona. La Asociación Euromediterránea constituye la primera tentativa para la Unión Europea de establecer un marco de cooperación amplio y diversificado con los vecinos de la cuenca mediterránea. El rasgo más peculiar ha sido insertar el tema de la seguridad en el conjunto de áreas donde fortalecer la cooperación, y justo en esta elección es posible encontrar un profundo cambio en la concepción de seguridad abarcada por la Unión Europea. Este artículo comienza trazando un breve resumen de la evolución de la Política Europea de Seguridad y Defensa, explicando cuál es la concepción de seguridad de la Unión Europea y sus instrumentos, como la Política Europea de Vecindad. La segunda parte se concentra en el área del Mediterráneo, tratando el nivel de cooperación alcanzado y la importancia estratégica de dicha área respecto a la seguridad europea. La parte final propone el objetivo de averiguar cuáles han sido los resultados de la Asociación Euro-Mediterránea en el marco de la seguridad.

Palabras claves: Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD); Política Europea de Vecindad (PEV); Seguridad; Espacio mediterráneo; Asociación Euromediterránea.

LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA: LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La Unión Europea, tal y como la conocemos hoy en día, se distingue del conjunto de las organizaciones internacionales por su peculiar estructura y su complejo funcionamiento. En ella siguen coexistiendo las dos almas que desde el principio han acompañado la senda de su construcción: el espíritu de integración y la voluntad de cooperación. Después del intento frustrado de fortalecer el crecimiento comunitario a través del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 2004 —miserablemente hundido por culpa de la negativa holandesa y francesa— la arquitectura de la UE ha quedado dividida entre el pilar de integración, concerniente a los asuntos económicos y la Unión Económica y Monetaria (UEM), y los dos pilares de cooperación: la Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación Judicial y Policial en materia Penal (CPJP).

Es seguramente la PESC la que ha propiciado un profundo viraje en la caracterización internacional de la UE. Lo que desde el Tratado de Roma siempre ha sido un potente actor en el sector económico, a partir de 1992 se convierte en un marco único para proceder a la integración también en el ámbito de la política exterior y de la defensa. El primer intento tuvo lugar cuarenta años antes, con la firma del Tratado de París que dio luz a la Comunidad Europea de Defensa (CED)¹. Junto con ella, había sido convenida la creación de la Comunidad Política Europea (CPE), a fin de moldear una política exterior unitaria para conducir las acciones de la CED. Debido al llamativo rasgo supranacional y a la condición de pérdida de soberanía en el sector de la defensa, en 1954 el proyecto CED fracasó, y con ello la posibilidad de una integración del sector político. A principio de los

1. La creación de la CED deriva de la propuesta francesa, a través del Plan Plevén, de instituir una autoridad política y militar europea que habría incluido también un ejército europeo. La motivación reside en la preocupación francesa por el rearme alemán, no obstante la previa adhesión a la OTAN (Rosa, 2002).

años sesenta con la Declaración de Bonn los miembros de la CEE expresaron la intención de institucionalizar la cooperación política por medio del Plan Fouchet, en el que se definían los objetivos de la *nueva* CPE: la política exterior y de defensa común sin modificar la prioridad de la Alianza Atlántica en materia militar. De nuevo el proyecto no cogió el impulso necesario y se estancó². Será con el Acta Única Europea (AUE) de 1986 que la CPE se formalice como medio efectivo para la coordinación de las políticas exteriores de cada Estado. Sin embargo, solo con el Tratado de Maastricht la recién nacida Unión Europea (UE) se dotará de una verdadera política exterior común e incluirá, además de los aspectos políticos y económicos de la seguridad europea, los militares (Rosa, 2002; Clementi, 2004).

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) es un proyecto político y estratégico que brota de la necesidad de otorgar a la UE un espacio de actuación más concreto en el plan internacional. El rasgo principal, y al mismo tiempo la debilidad de la acción europea en materia de política exterior y defensa, ha consistido en ser y actuar como una *potencia civil* (Duchene, 1973). Esta acepción se debe a la preponderancia de los asuntos conectados con lo económico y el comercio, al hecho de que toda estructura y funcionamiento de la UE deriva de tratados sometidos al derecho internacional y a la no inclusión en la arena de las ambiciones militares y de la diplomacia coercitiva. Sin embargo, el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la UE y las mutadas

2. En la década sucesiva no hubo otros intentos de institucionalización de la cooperación europea en materia política, pero una serie de informes fomentaron su gradual realización (Cameron, 2007). El Informe de Luxemburgo declaró la voluntad común de los seis miembros de cumplir cumbres informales en las que tratar los principales asuntos de política exterior, pero sin aportar una estructura institucional. En 1975 el Informe Tindemans quiso empujar nuevos adelantos institucionales y de hecho, gracias a la creación del Consejo Europeo se gestionará la CPE. Pero es en 1981 con el Informe de Londres que la cobertura de la CEE en los asuntos de pertinencia de la CPE aumenta. El mismo año el Plan de acción Genscher-Colombo pone las bases de una efectiva política exterior común que pueda también actuar en el marco de la defensa de los países occidentales (Gilbert, 2002; 2004).

condiciones del orden internacional tras el año 1989 ponen a los estados miembros frente a la oportunidad de asumir un papel más relevante y activo en el mantenimiento de la seguridad y de la estabilidad regional³. El desarrollo de la PESD consta de importantes eventos. En 1992 la Declaración de Petersberg definió una serie de tareas —misiones de prevención y gestión de la crisis, misiones de mantenimiento y restablecimiento de la paz, misiones humanitarias y de rescate, y misiones policiales— ejercitables por la UE en cooperación con la Unión Europea Occidental (UEO). Hay que subrayar que hasta la creación de la PESD, la arquitectura de la defensa europea estribaba en dos ejes fuertemente asimétricos: la organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la UEO⁴. La primera equipó los miembros europeos con una estructura militar permanente y poderosa bajo mando estadounidense que ha constituido hasta hoy día el fundamento de la defensa europea *strictu sensu*. En cambio la UEO solo ha tenido la función de forum de consulta política, por no disponer de órganos integrados de mando capaces de coordinar ejércitos nacionales independientes. Pese a sus debilidades políticas, militares e institucionales —la lógica de la toma de decisiones es puramente intergubernamental— la UEO ha jugado el papel de interfaz en las relaciones entre la UE y la OTAN.

3. Una vez desvanecida la Unión Soviética, y con ella también el universo comunista balcánico, la Unión Europea, después de un largo periodo de paz en su territorio (en sentido realista, ausencia de guerra), ha tenido que hacer frente a nuevos conflictos repentinos y crueles. En particular las guerras en los Balcanes, frente a las que la neo-nacida PESD se ha revelado desastrosa por su incapacidad de llevar una postura unánime y eficaz, han producido una renovada atención por las temáticas de seguridad y de defensa (Kaldor, 2001).

4. Poco después de la II Guerra Mundial, en 1948 Francia, Reino Unido y los países del Benelux firmaron en Bruselas el Tratado de la Unión Occidental (UO), una organización de defensa colectiva expresamente dirigida contra el rearme alemán. Al año siguiente la gradual estructuración del sistema bipolar impuso a los estados de Europa occidental que se juntaran con la neo-nacida OTAN. En 1954 Italia y República Federal Alemana se añadieron a la UO que se convirtió así en la Unión Europea Occidental (UEO). En www.monde-diplomatique.fr [consultado el 18/10/2008].

Con el Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992 la UEO se vuelve el elemento integrante de la seguridad en el marco UE al cumplir con «the eventual framing of a common defence policy which might in time lead to a common defence»⁵. Este propósito ha supuesto para la UE un proceso de creación de capacidades militares propias mediante las cuales desempeñar toda tarea para la asunción de mayores responsabilidades en el ámbito internacional. A lo largo de los años noventa la iniciativa de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) tuvo por objetivo sostener el autónomo desarrollo de las capacidades europeas evitando inútiles duplicaciones de las estructuras de mando, equipos de planificación y capacidades militares ya presentes en las bases europeas de la OTAN. La decisión de fortalecer el componente militar europeo en el seno de la OTAN estriba en dos razones. La primera es que al desaparecer de la Unión Soviética la OTAN ha perdido el principal actor hacia el que estaba dirigida su acción. Por consiguiente la exigencia de reinventarse y moldear una nueva marcha se ha vuelto de vital interés. En concreto la OTAN ha dejado de ser una organización de defensa para transformarse en una institución de seguridad al incluir una amplia variedad de misiones (Clementi, 2004). El desarrollo de una capacidad militar europea efectiva habría permitido el verdadero respaldo de las ambiciones de la UE como actor de la seguridad regional y, contemporáneamente, habría fortalecido a la OTAN en la conducción de misiones enfocadas en las tareas de Petersberg. Obviamente el coordinador de la componente europea sería la UEO.

Este nuevo marco de acción se formaliza en 1996 durante el Consejo del Atlántico Norte (North Atlantic Council - NAC) dando luz a los Acuerdos Berlín Plus, cuyo principal resultado ha sido permitir el empleo y el despliegue de recursos de la OTAN incluso para misiones llevadas a cabo por la sola UE, mediante las estructuras de la UEO⁶ (Haine, 2003). El orden dibujado no satisfi-

5. Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial núm. C 191 de 29 de julio de 1992 en *Disposiciones relativas a la política exterior de seguridad común*.

6. Los Acuerdos Berlín Plus preveían además una estrecha cooperación entre las estructuras UEO y OTAN, la provisión de recursos y capacidades a la

zo las nuevas ambiciones, aunque la normalización de las relaciones entre la OTAN y Europa demuestra que ambas partes han considerado esencial una renovación de las conductas en el ámbito de seguridad. El anillo débil era precisamente la UEO, sin las adecuadas herramientas para una eficaz coordinación de las capacidades de la OTAN y políticamente demasiado floja para empujar el arranque hacia misiones bajo égida UE. La institución de una política de seguridad y defensa propiamente encajada en el marco de la UE pareció entonces la alternativa más viable.

El nacimiento de la PESD está estrechamente conectado con la cumbre de Saint-Malò de 1998 entre Francia y Reino Unido. Fue paradójicamente el Reino Unido, siempre reacio a impulsar el proyecto europeo, quien propuso el desarrollo de capacidades militares e institucionales para el despliegue de fuerzas propias de la UE, en medida suficiente al establecimiento de acciones autónomas. En seguida el Consejo Europeo de Colonia y de Helsinki de 1999 crearon respectivamente las bases institucionales de la PESD y los objetivos en términos de la producción de capacidades militares⁷. Con el Consejo Europeo de Laeken vio la luz la PESD y con ella numerosos interrogantes. El hecho que la UE estuviera a punto de dotarse de recursos militares autónomos cuya

UFO para misiones bajo égida UE donde la OTAN no tome parte, y un mayor desarrollo de las funciones y de las responsabilidades del DSACEUR (Deputy Supreme Allied Commander for Europe). En www.nato.int [consultado el 18/10/2008].

7. El Consejo Europeo de Helsinki corrobora la total autonomía decisional de la UE en las misiones llevadas a cabo fuera del marco OTAN, permitiendo a los miembros OTAN no incluidos en la UE participar. Además, establece la creación de la Fuerza de Respuesta Rápida (FRR), un cuerpo de entre 50 y 60.000 unidades dotadas de soporte aéreo y naval, formable en 60 días y capaz de quedarse por un año. Junto a la FRR iba a ser creado el Mecanismo de Reacción Rápida (MRR), especialmente dirigido a las zonas de crisis donde llevar a cabo misiones humanitarias y de policía. En la cumbre de Santa María de Feira se decidió que la MRR estará compuesta por 5.000 policías, de los cuales una quinta parte podía ser formable en 30 días. Se dispuso además que cada Estado miembro podía contribuir poniendo a disposición del MRR parte de las fuerzas nacionales (Clementi, 2004).

utilización no dependía de una institución externa como la UEO⁸ conllevaba ciertas dudas: *a)* sobre la real capacidad de estas fuerzas, cuantitativa y cualitativamente; *b)* respecto a la eficacia y a la eficiencia de su utilización en misiones UE; *c)* respecto al tipo de misiones que la UE iba a desarrollar; *d)* sobre las relaciones con la OTAN.

Los principios sobre los que se había erigido el partenariado UE-OTAN habían sido los de «Nato first» y «fuerzas separadas pero no separables», conceptos que parecían perder significado desde el momento en que la UE acababa de definir y alimentar su nuevo estatus militar. De hecho, las críticas más profundas, de origen estadounidense, versaban sobre la supuesta incapacidad de la UE de responder de manera eficaz en caso de amenazas reales a la seguridad, debido a la escasez de recursos disponibles y a la flema con la que los Estados de la UE suelen llegar a un acuerdo cuando está en vigor la regla de la unanimidad (Howorth, 2006).

El Tratado de Niza de 2001 pone orden a estos asuntos: la UE corrobora que la OTAN quede como actor principal en la defensa del continente y subraya que el desarrollo de la PESD habría constituido una contribución al mejor funcionamiento de las relaciones transatlánticas en materia de seguridad. Esencialmente la finalidad de la PESD es entonces la de ocuparse de los asuntos definidos en las «tareas de Petersberg» dejando a la OTAN el papel meramente defensivo. Esta división de las tareas casa bien con la naturaleza de la PESD y de la misma UE: el no disponer de fuerzas ofensivas y el enfoque hacia la gestión de crisis confirman que el aspecto militar no es para nada el más importante; en cambio, la combinación entre capacidades civiles y militares permiten a la PESD implicarse en un amplio radio de acciones, desde las misiones policiales hasta las de restablecimiento de la paz, que otorgan a la UE su particular espacio en el escenario internacional de la seguridad como actor implicado en el ejercicio de *soft power*.

LA CULTURA EUROPEA DE SEGURIDAD

Según Jolyon Howorth (2007) cada Estado persigue diferentes objetivos de seguridad que dibujan su acción en al ámbito de

la política exterior⁹. La razón de la heterogeneidad en la formulación de los objetivos de seguridad depende de la interacción de varios factores: la cohesión cultural interna, las relaciones con los vecinos, la percepción de la amenaza, las tradiciones, las ambiciones y/o la impermeabilidad de las fronteras, son variables que producen la cultura de seguridad de cada realidad estatal. Definir pues la cultura de seguridad de la UE es algo complejo porque tiene que ver con 27 distintas concepciones de la seguridad. En el ámbito exterior la UE actúa como una verdadera «comunidad de seguridad» (Deutsch, 1957), o sea, una comunidad donde los miembros no miran más el uso de la fuerza como medio legítimo para la resolución de las controversias políticas, y que apoya en cambio un enfoque fundado en la cooperación y la apertura. Esta concepción de política exterior está reflejada en la Estrategia Europea de Seguridad¹⁰ (ESS) aprobada por el Consejo Europeo el 12 de Diciembre de 2003, de cuya redacción se ha hecho cargo Javier Solana, Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea.

El documento *Una Europa segura en un mundo mejor* tiene el objetivo de trazar las directrices de acción de la UE en materia de política exterior, seguridad y defensa¹¹. Ella se reconoce como ac-

8. En el 2000 la UEO ha dejado su responsabilidad en la gestión de la crisis trasladando esta tarea en el marco UE a beneficio de la PESD, aunque las estructuras esenciales permanecen para asegurar la función de institución consultiva. En www.weo.int [consultado en 18/10/2008].

9. La política exterior, *domain réservé* de la soberanía estatal, consiste esencialmente en la definición de los intereses, los fines y los objetivos de un Estado y los medios para conseguirlos, en perspectiva expresamente nacional (Holsti, 1992).

10. «*Una Europa segura en un mundo mejor*», Estrategia Europea en materia de Seguridad, Bruselas, 12.12.2003.

11. Seguridad y defensa son dos conceptos diferentes pero estrechamente entrelazados: el primero tiene naturaleza *situacional*, la seguridad es aquella circunstancia en la que la incertidumbre es relativamente menor a las informaciones poseídas para gestionar una posible amenaza. Al contrario, la defensa concierne el aspecto *factible*, es decir, implica las acciones entregadas al restablecimiento de la condición de seguridad, o sea al uso de la fuerza para aniquilar el elemento amenazador de la seguridad (Héctor Luis Saint-Pierre, 2002).

tor global en el escenario de las relaciones internacionales, fomentando la necesidad de seguridad como *conditio sine qua* es imposible alcanzar el desarrollo y la prosperidad. De hecho, la percepción europea de seguridad se funda en el concepto de «seguridad comprensiva», es decir, inherente a una pluralidad de dimensiones relacionadas a su vez con la «seguridad humana», el respeto de los derechos humanos¹².

Los factores de desestabilización de la paz y de la seguridad tanto en el ámbito regional como global son la emersión de actores no-estatales, que influyen en el estallido de conflictos civiles, por ejemplo, la pobreza y el SIDA a lo largo de los países subdesarrollados, o la lucha por los recursos naturales y la dependencia energética. Estas problemáticas mundiales conllevan otras tantas amenazas identificables en el terrorismo con raíces en el extremismo religioso; la inmigración clandestina y masiva; la difusión de armas de destrucción masiva (ADM) reunidas en las llamadas armas «ABC»¹³; los conflictos regionales; el fenómeno de los «Estados fallidos» y la criminalidad organizada, etcétera. Corroborando la idea de que las actuales amenazas no necesite exclusivamente del empleo de los recursos militares, la UE considera que desincentivar en su alrededor situaciones en las que haya conflictos violentos, criminalidad y fracaso de las instituciones de gobierno, favorece la construcción de un entorno de seguridad propicio para los países europeos y para los actores de su vecindad. Tal y como se afirma «nuestra tarea consiste en fomentar la existencia de un cerco de países bien gobernados al Este de la Unión Europea y a lo largo del Mediterráneo con los cuales mantener relaciones estrechas y cooperativas» (ESS, pág. 9).

12. El rasgo distintivo de la Unión Europea en el ámbito exterior se atañe a lo que Norbert Elías ha definido como «proceso de civilización», es decir, la toma de conciencia y la progresiva identificación con los sufrimientos de los seres humanos (Linklater, 2005).

13. Atomic Bacteriological and Chemical Weapons, (Pearson & Rochester, 2007).

LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

Tras el derrumbamiento de la Unión Soviética el mayor desafío que la UE ha tenido que encarar han sido las relaciones con los nuevos actores estatales nacidos después de este histórico acontecimiento. La política más eficaz y exitosa ha sido el gradual proceso de adhesión que ha culminado con la fase de ampliación de 2004, cuando diez estados se convirtieron en nuevos miembros de la UE ¹⁴. La nueva amplitud geográfica y los cambios en el orden internacional han acercado aun más a la UE a situaciones de fuerte inestabilidad, pues una estrecha cooperación con estas áreas se revela de extraordinaria importancia para el mantenimiento de la seguridad y para la futura evolución de la Unión Europea, (Dannreuther, 2004). La necesidad de crear «anillo de Estados bien gobernados» [COM(2003) 104 final] constituye la razón de ser de la Política Europea de Vecindad (PEV).

Como se afirma en el documento *European Neighbourhood Policy - Strategy Paper*:

the objective of the ENP is to share the benefits of the EU's 2004 enlargement with neighbouring countries in strengthening stability, security and well-being for all concerned. It is designed to prevent the emergence of new dividing lines between the enlarged EU and its neighbours and to offer them the chance to participate in various EU activities, through greater political, security, economic and cultural co-operation [COM (2004), 373 final, pág. 3]

Pero lo que es importante acentuar es que la PEV «provide a framework for the development of a new relationship which would not, in the medium-term, include a perspective of membership or a role in the Union's institutions» [COM (2004), 373 final, pág. 5]. En otras palabras, el hecho de entrelazar una vívida cooperación

14. Desde el año 2004 han tomado parte de la Unión Europea: Letonia, Estonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta, y Chipre. Desde 2007 también Rumania y Bulgaria, llegando así a doce nuevos Estados miembros. Esta ha sido la ampliación más ambiciosa en la historia de la evolución europea (Sinilh, 2005).

no constituye el supuesto por una inmediata adhesión, sino la posibilidad de acercarse y monitorear situaciones próximas pero externas a la UE. Por eso la PEV se configura más bien como una vía alternativa a la inclusión, para que la política de ampliación no resulte la única manera para influenciar la conducta de los países contiguos (Tocci, 2005).

La Política Europea de Vecindad extiende su espectro de acción hacia diferentes áreas caracterizadas por constituir el límite exterior de la Unión Europea. Los primeros sujetos a los que ha sido dirigida son los pertenecientes a la llamada «dimensión Oriental», esto es, a algunos de los países nacidos tras el desmembramiento de la Unión Soviética: Ucrania, Bielorrusia, Moldavia¹⁵. En seguida han sido insertados en la PEV las tres Repúblicas que componen el Cáucaso Meridional, Armenia, Azerbaiyán y Georgia, ya ligadas a la Unión Europea a través de Acuerdos de Parteneriado y Cooperación.

Por lo que concierne a los países ribereños del Mar Mediterráneo, la situación es más peculiar. En primer lugar el establecimiento de marcos de cooperación con los estados de la orilla meridional y oriental¹⁶ —Marruecos, Túnez, Argelia, Libia, Egipto, Autoridad Palestina, Israel, Líbano— y algunos países de Oriente Medio —Jordania y Siria— se han dado antes de la sistematización

15. Rusia no está incluida en los Acuerdos de Vecindad, acuerdos contractuales de naturaleza bilateral utilizados en la Política Europea de Vecindad que cubren todo el espectro de los posibles niveles de integración. El marco jurídico-institucional que guía las relaciones entre UE y Rusia nace con el establecimiento del Acuerdo de Participación y Cooperación (APC) vigente desde el 1997. Sucesivamente en la cumbre de San Petersburgo de 2003 UE y Rusia eligieron establecer en el interior del marco de relaciones del APC cuatro áreas llamadas *espacios comunes* donde fortalecer la intensidad de la cooperación (cooperación económica; energía y medio ambiente; política exterior y seguridad común; libertad, justicia y derechos humanos). Sin embargo, el sector donde se han alcanzado los niveles más altos de cooperación es el energético, puesto que la UE depende fuertemente del gas ruso. Comunicación de la Comisión Europea para las Relaciones Exteriores «*The European Union and Russia: Close Neighbours, Global Player; Strategic Partner*» 2004.

16. Está excluida Turquía, por el momento encajada en el marco de las relaciones de pre-adhesión (Cameron, 2007).

de los numerosos Acuerdos de Cooperación firmados entre UE y países vecinos en el marco único de la PEV. De hecho, la Conferencia de Barcelona de 1995 conllevó la creación de la Asociación Euro-Mediterránea con el fin de asegurar la mayor integración entre los actores de la cuenca mediterránea. La voluntad de estrechar las relaciones y fomentar la cooperación entre la UE, el Magreb y el Oriente Medio se puede explicar considerando la relevancia estratégica desde siempre revestida por el espacio mediterráneo.

LA COOPERACIÓN ENTRE UNIÓN EUROPEA Y MEDITERRÁNEO

El Mediterráneo entonces, sigue constituyendo una región fundamental para Europa desde el punto de vista económico y para su seguridad. Con la creación de la Asociación Euromediterránea (*Euro-Mediterranean Partnership* - EMP) la UE ha manifestado el interés de elevar su papel en el área, como forma de empezar a fortalecer su influencia sobre los sujetos que la componen. La razón que justifica el tema de las relaciones entre la UE y los estados mediterráneos ribereños tiene que ver con diferentes factores. En el ámbito de todo lo que la UE hace afuera de sus confines, esto es, en el entrelazamiento de marcos de cooperación y/o asociación con terceros países, el primer impulso siempre ha brotado del sector económico. Esto se explica mediante dos reflexiones: la primera es que la UE es todavía un actor preponderadamente implicado en el sector del comercio y de los intercambios, por lo demás su origen se sitúa en la integración económica, que como ya se ha visto ha sido mucho más fructuosa que la integración política; por consiguiente, la segunda reflexión deriva del hecho de que en asuntos de cooperación en el ámbito de preferencias generalizadas y bajada de los aranceles, la UE posee los conocimientos y la praxis para desarrollar acciones más eficaces y efectivas. De cualquier manera a lo largo de los últimos veinte años los estados del Mediterráneo, a pesar de los factores de inestabilidad estructural, han revelado sus potenciales, sobre todo debido a los recursos energéticos. Otro factor es que la UE, después del 1989, había movido su atención hacia el Este debido a los procesos de adhesión de los países de Europa Central y Oriental, los PECO (Green, 1998).

La cooperación entre los países comunitarios y el Mediterráneo vive un profundo viraje cuando en la Conferencia de Barcelona de Noviembre de 1995 los Ministros de los Asuntos Exteriores de los países implicados —entonces los 15 miembros de la UE, sobre todo Francia, España e Italia, y Albania, Argelia, Egipto, Israel, Jordán, Líbano, Libia, Mauritania, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria y Túnez— arrojaron la iniciativa de adelantar y fortalecer la ya existente política comunitaria hacia el Mediterráneo. Las razones de esta elección han sido varias: la primera es que los vecinos meridionales habían dejado de capturar la atención de la UE, más enfocada en el proceso de ampliación hacia el Este; por eso la renovada voluntad de instituir un escenario de cooperación reflejaba la necesidad de dar una nueva señal a los acuerdos establecidos hasta ahora, concentrándose en una amplia variedad de materias donde llevar a cabo acciones. Otro conjunto de razones son las que atañen a lo económico: «the aftermath of the end of the Cold War and the growth in hegemonic stability within the Mediterranean region, under American eegis, has led to the recognition... that Europe has established an economic hegemony over the region»¹⁷. Más allá de la preponderancia de la UE en las economías del Mediterráneo, el proceso global de regionalización económica se ha impulsado hacia la construcción de áreas de libre intercambio, que en el caso mediterráneo acercarían aun más la UE a sus vecinos meridionales. Este intento, realizable a través del uso de acuerdos bilaterales y regionales, constituye el asunto de mayor interés del Proceso de Barcelona. Por último, esfuerzos para fortalecer la paz y la estabilidad se encajan en el afán de la UE de mantener un contexto de seguridad en la vecindad, como se subraya en la ESS de 2003.

La Declaración de Barcelona resume los principales objetivos del partenariado, distribuidos en tres cestos: *a) creación del área mediterránea de libre comercio*, para mejorar la situación económica

17. JOFFE', George, «Southern Attitudes towards an Integrated Mediterranean Region», en GILLESPIE, Richard, *The Euro-Mediterranean Partnership. Political and Economical Perspective*, Frank Cass, London, 1997. pág. 15.

y social de cada realidad implicada, favoreciendo la apertura de las economías, del libre mercado y las reformas legislativas, gracias a la provisión de fondos comunitarios, fondos MEDA¹⁸; b) *cooperación efectiva en ámbito político y de la seguridad*, para crear una área común de paz, estabilidad y prosperidad, fortaleciendo las instituciones democráticas y controlando la inmigración; c) *cooperación en el ámbito social, cultural y de los asuntos humanitarios* (Gilliespie, 1997). En el año 2005 también la inmigración ha sido incluida como tema clave. Los temas así delineados son justamente los mismos que animan la cooperación en el marco de los Acuerdos de Vecindad de la PEV. De hecho al lado de la EMP, que desde su origen ha actuado en la dimensión regional/multilateral, la PEV se ha promovido como un ulterior instrumento para reforzar el Proceso de Barcelona sobre bases bilaterales, mediante planes de acción concertados entre la UE y Estado-pareja¹⁹. Si bien es la dimensión económica la que ha producido tanto el impulso a la creación de la EMP como los resultados más evidentes, al analizar el sector de la seguridad averiguamos que la situación no parece evolucionar hacia unas circunstancias bien definidas.

18. El Reglamento MEDA es el instrumento principal de la cooperación económica y financiera de la Asociación Euromediterránea. El programa puesto en marcha en 1996 (MEDA I) y modificado en 2000 (MEDA EI), permite a la Unión Europea (UE) aportar una ayuda financiera y técnica a los siguientes países, sustituyendo los distintos protocolos financieros bilaterales existentes con los países de la cuenca mediterránea: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía. El programa MEDA sostiene la transición económica de los Terceros Países Mediterráneos (TPM) y la realización de una zona euromediterránea de libre comercio respaldando las reformas económicas y sociales para modernizar las empresas y desarrollar el sector privado: sostiene asimismo un desarrollo socio-económico sostenible y la cooperación regional, sub-regional y transfronteriza. En <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r15006.htm> [consultado el 19/10/2008].

19. Dado que la realización de las disposiciones concertadas en los planes de acción se realizan a través de los fondos propios de la PEV, esto es el *European Neighbourhood and Partnership Instrument* - Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. En http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index:en.htm [consultado el 19/10/2008].

LA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

Al hablar de seguridad, el Mediterráneo como área de inestabilidad, vuelve a estar en auge una vez que el orden bipolar deja de existir; los profundos cambios provocados por la re-ordenación del sistema internacional han producido el estallido de fenómenos nuevos que han re-propuesto este espacio geo-político como elemento fundamental para la seguridad europea.

¿Quién se encarga de la seguridad europea? Y ¿Quiénes son los actores? Considerando que ni la PESC, y aun menos la PESD, pueden ser denominados como actores principales de la seguridad europea, por culpa de las debilidades generalmente reconocidas —falta de capacidades y recursos adecuados, escasa capacidad de ordenación, lentitud en la toma de decisiones unánimes, hábito a misiones sin uso ofensivo de la fuerzas—, son otros los sujetos que juegan un papel más relevante: la OTAN, la UEO y la organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Estas tres instituciones, si bien con alcance y capacidades diferentes, han intentado encarar los retos de la seguridad europea según el principio de la complementariedad y de la división de las tareas, pero todas en los años noventa han renovado su atención hacia el área mediterránea. La OTAN lanzó en 1995 el Diálogo Mediterráneo incluyendo Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez, con el fin de permitir a los países implicados cooperar con la OTAN en materias de seguridad. La UEO en cambio había instaurado unas formas de cooperación más inclusivas con Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto, Israel, Chipre y Malta ya desde el año 1992. La OCSE también desarrolló diálogos en materia de seguridad con Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto e Israel en 1994 en Budapest (Winrow, 1996). El rasgo común de estas tres iniciativas es que la cooperación ocurre sobre bases bilaterales, es decir, entre la organización y los estados terceros, sin un enfoque comprensivo que trate el tema de la seguridad mediterránea desde una perspectiva colectiva. La creación de la PESC y poco después el desarrollo de la EMP en la vertiente de la seguridad parecen las más valiosas tentativas de acercamiento al tema de la estabilidad medite-

rránea en clave regional, es decir, implica justo a la UE y su periferia meridional más próxima. Excluyendo de estas dinámicas la ya inactiva UEO y la OCSE, más que nada un forum de diálogo que engloba también los países más orientales, es obviamente la OTAN quien ejerce el liderazgo en este asunto.

Desde la II Guerra Mundial la OTAN se empezó a considerar el Mediterráneo como el «flanco meridional» de la Alianza por la importancia de la región en el orden bipolar. El interés de la OTAN no brotaba de la convicción de que los países musulmanes podrían constituir una amenaza por sí mismos, sino más bien de que la inestabilidad y la pobreza de estas realidades podrían ofrecer un contexto favorable para la difusión de la ideología comunista, ampliando así la esfera de influencia soviética. A pesar de los regímenes líbico y egipcio, no se desarrolló una verdadera presencia soviética en el Mediterráneo. Una vez desaparecido el peligro soviético el Mediterráneo perdió relevancia estratégica, ya que para la OTAN había sido importante solo a la hora de poseer bases cercanas a los países del bloque comunista. En cuanto institución de la defensa colectiva europea hoy en día la OTAN sigue reconociendo la importancia de esta zona por la seguridad europea pero, en el clima de las mutables relaciones con Europa, los retos que el Mediterráneo supone parecen más un asunto que la UE tendría que encarar de manera autónoma.

En suma, el espacio mediterráneo se queda todavía en una situación peculiar, entre la efectividad militar de la OTAN —cuyos intereses en la región conciernen más a la preocupación para la seguridad europea que a una verdadera seguridad regional— y la incertidumbre sobre los medios de seguridad propiamente europeos. Es pues, a través de la EMP que la UE ofrece la posibilidad de crear una comunidad de seguridad de alcance regional que sea capaz de hacer frente en perspectiva colectiva a los retos que el área mediterránea produce (Fenech, 1997).

LA IMPORTANCIA DEL ESPACIO MEDITERRÁNEO

El mar Mediterráneo siempre se ha concebido como una parte fundamental en el desarrollo de la historia de la humanidad. Hasta el descubrimiento de América fue el puente entre las sociedades

cristianas de la orilla septentrional y las musulmanas del Sur, encrucijada de culturas y conocimientos y plaza para los intercambios comerciales. Su importancia disminuyó relativamente cuando los océanos cautivaron las ambiciones de los reyes y la sed de riqueza de comerciantes e inversores. Pese a la re-orientación de los intereses europeos, el Mediterráneo no dejó de ser el meollo de las relaciones de fuerza entre los actores internacionales. La política exterior del Imperio Ruso puede ser en buena medida explicada a través de la necesidad de acceder al mar, así como la del Imperio Otomano por su dominación. Los ingleses, en particular después de la apertura del Canal de Suez, fundaron el mantenimiento del Imperio colonial sobre el control del mar Rojo, en cuanto corredor privilegiado para la India. También los Estados Unidos, después de la II Guerra Mundial empezaron a considerar el Mediterráneo en su clave estratégica, esto es, como puerta hacia Oriente Medio.

Geográficamente hay mucha incertidumbre sobre los límites del espacio mediterráneo. Más allá de los países ribereños podrían estar incluidos los países que rodean el Mar Negro, el Mar Rojo y el Adriático. Para simplificar, hay cuatro cuadrantes: la parte occidental incluye los países de la UE, las realidades cuyas riqueza y bienestar chocan con la pobreza de alrededor; más al Este el cuadrante balcánico, que ha sido el teatro de conflictos feroces y de fuerte inestabilidad. La tercera parte envuelve Oriente Medio y la Península Arabia, hoy en día las áreas más desestabilizadas y contendidas. Los países de África Septentrional constituyen la porción magrebí.

La realidad mediterránea es el resultado del encuentro de tres factores fundamentales. La particular geografía permite la existencia de estrechas vías de comunicación mientras que la maraña morfológica provoca la existencia de países-bisagra como España, entre Europa y África; Italia, a confín con las realidades germánicas y balcánicas; Turquía, parte-aguas clásico entre Este y Oeste, mundo «europeo» y mundo musulmán; y Egipto y Marruecos, que delimitan el espacio magrebí. La presencia del Islam se ha ido desarrollando como el rasgo geopolítico principal, ya que es capaz de unir África y Asia bajo un común universo de valores, en contraposición con la religión cristiana de la orilla opuesta (sin olvidar la dominación musulmana en Europa y la

profunda huella allí dejada). Por último, las fuentes energéticas guardadas en los yacimientos de los países mediterráneos y las rutas petrolíferas que cruzan sus aguas hacen que el Mediterráneo sea, sobre todo para Europa, un elemento en condición de influir en la seguridad europea.

Hay fenómenos específicos que sostienen esta afirmación. En primer lugar, la extensión del extremismo religioso al sistema político mediante la pujanza de los partidos de corte islamista, favorece un contexto de inestabilidad prolífico para la formación de nuevas células terroristas, en particular en el Norte de África y en Oriente Medio. Otro fuerte factor de riesgo para la desestabilización de la región son los conflictos, congelados o en curso, que abarcan estas mismas áreas: Sahara occidental, Chipre, Irak, Líbano, y sobre todo el conflicto Palestino-Israelí. Los efectos más dañinos de la presencia de estas situaciones de crisis conciernen las repetidas violaciones de los derechos humanos tanto como del derecho internacional y el total derrumbamiento de las instituciones económicas. Pues la pobreza y la violencia cotidiana conllevan la difusión de actividades criminales, fomentan la legitimación de terrorismo yihadista y producen flujos migratorios ilegales masivos²⁰. La falta de control estatal y la corrupción de las instituciones políticas —esto es la existencia de estados fallidos— no ejercen ningún freno al desarrollo de la criminalidad organizada, en particular al contrabando de drogas y seres humanos²¹.

20. El fenómeno de los flujos migratorios constituye uno de los retos que más afecta a las sociedades europeas: la inmigración clandestina crea peonaje pronto insertado en el crimen organizado a nivel local. Este fenómeno ha estimulado un verdadero comercio internacional basado en el tráfico de seres humanos. La conspicua cantidad de individuos que consiguen alcanzar las orillas de los países del bienestar provocan fuertes desequilibrios en la estructura demográfica de los países europeos, afectando las políticas de gestión territorial y social (Politi, 1996).

21. El Mediterráneo está rodeado por diferentes áreas de producción de drogas: el Norte de Europa se ha especializado en los productos de síntesis, el Norte de África para la producción de hashish y mariguana, Turquía y el Cáucaso son las puertas de los opiáceos de Asia Central. Esta situación ha convertido el Mediterráneo en un corredor del tráfico de sustancias ilegales responsables de ingentes ganancias. La corrupción de las instituciones y de la clase política dejan existir verdaderas «narco-democracias» (*ibid.*).

Es importante aun mencionar los riesgos que se derivan de la difusión ilegal de armamentos y de la proliferación de ADM. De extraordinaria importancia resulta además el aspecto medioambiental conectado con el cambio climático: sequías siempre más frecuentes y depauperación de la tierra que fomentarán los conflictos para el acceso a las reservas hídricas y aumentarán la explotación de los recursos energéticos, a su vez, empeorará la situación del medio ambiente y constituirá una amenaza al abastecimiento europeo.

LA ASOCIACIÓN EURO-MEDITERRÁNEA Y LA SEGURIDAD EUROPEA

Las mutables condiciones del escenario internacional y el proceso seguido por la UE en devenir un actor de alcance global, dada la amplitud de materias en las que actúa, han puesto en relieve también otros sectores donde la cooperación empieza ser de fuerte interés. La presencia de la OTAN en el marco de la seguridad y de la defensa en el espacio geo-político entre el Norte y el Sur del Mediterráneo se ha visto flanqueada por la PESC y su vertiente militar, la PESD. El énfasis en los asuntos conectados con la seguridad expresan una verdadera transformación en la percepción de los elementos de riesgos y de amenaza. En primer lugar la seguridad ha empezado a ser concebida como un bien público del ámbito internacional, como la condición que permite la estabilidad y por consiguiente el mantenimiento del orden del sistema mismo. En segundo lugar, las tradicionales *Hardt security issues* encaradas de manera preferentemente unilateral han dejado el espacio a una concepción más amplia de seguridad, que engloba aspectos económicos, sociales y culturales y que resulta más alcanzable mediante pautas de cooperación multilaterales.

Pese a su relativamente breve desarrollo y a las fuertes dudas sobre su efectividad, la seguridad europea ha elegido fundarse en unos ejes fundamentales: el énfasis en la periferia, de la que la PEV es el elemento principal; la orientación a una seguridad comprensiva, compuesta por aspectos sociales, económicos, demográficos, culturales, medioambientales —«security is the sum of several interrelated factors and therefore requires an approach that

encompasses more than just traditional 'hard' security»²². El nuevo enfoque de la seguridad se caracteriza pues por ser multidimensional, ya que temas como la inmigración, las violaciones de los derechos humanos y los problemas medioambientales «originate from outside and can not be solved with actions confined to traditional diplomatic and military means of defence and security»²³. Una visión de la seguridad que se ha fragmentado y alejado de los temas tradicionales, conllevando la superación de una concepción estrechamente nacional y militar de la misma, pone en relieve que la cooperación y la multilateralidad son medios para lograr la difusión de una misma *weltanschauung* respecto a dichas temáticas. Así definidos, los caracteres de la seguridad europea están en total oposición respecto a la orientación propia de la OTAN.

El problema principal de la UE en el ámbito de la seguridad y en mayor medida en la defensa, es la actitud reacia de los Estados a la cooperación y a la concertación. La explicación reside principalmente en el hecho de que las dos esferas indicadas constituyen desde siempre el dominio privilegiado de la acción estatal en el marco nacional. En otras palabras, los Estados siempre han expresado sus dudas y reticencias a la hora de someter su autonomía decisional en materia de seguridad y defensa bajo una gestión supranacional, por las comprensibles dificultades en la definición de un conjunto de intereses comunes que pudieran producir una visión compartida respecto a la seguridad. Sin embargo, «military globalization and regional security arrangements combined with trans-governmental military institutions and transnational networks of defence experts have made the management of defence and the making of security policy no longer an ex-

22. BISCOP, Steven, «Opening Up the ESDP to the South; A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean Security» en *Security Dialogue*, vol. 34, núm. 2, junio 2003, págs. 184-197.

23. ATTINA', Fulvio, «Partnership and Security: some theoretical and empirical reason for positive developments in the Euro-Mediterranean Area» en ATTINA. Fulvio & STAVRIDIS, Stelios., *The Barcelona process and Euro-Mediterranean issues from Stuttgart to Marseille*, Giuffrè, Milano, 2001, pág. 25.

clusive national affair»²⁴. En el caso del Mediterráneo, si bien los países meridionales resultan más afectados, hay un espacio cuyas dinámicas conciernen a Europa en su conjunto.

Los rasgos de la lógica a la que subyacen la PESC y la PESD se reflejan en la misma EMP, que constituye el primer intento de llevar más lejos la integración regional en una perspectiva multifuncional. En primer lugar el Proceso de Barcelona está expresamente dirigido a apretar y diversificar el marco de cooperación con los sujetos de la periferia meridional, justo en el contexto de una mayor integración con las áreas de vecindad; en segundo lugar, la orientación comprensiva y cooperativa está cristalizada en la inclusión de diferentes cestos, incluyendo el partenariado en materia cultural y de derechos humanos y el esfuerzo de fortalecer el diálogo político sobre los asuntos de seguridad, como la no proliferación de ADM, el control de los armamentos y el desarme, la lucha anti-terrorista y el control de los flujos migratorios. Desde este punto de vista la EMP es una señal concreta de como se ha modificado la percepción de lo que es la seguridad y cuáles son los medios para alcanzarla.

La inclusión de los asuntos llamados de «seguridad débil» (aspectos económicos, sociales, medioambientales, etcétera), en cuanto factores amenazadores a la base de situaciones de inestabilidad, junto a la preocupación para los retos provenientes del potencial militar y la diplomacia agresiva de los estados hostiles (asuntos tradicionales de «seguridad fuerte»), constituyen los elementos que moldean objetivos, expectativas y comportamientos de los Estados respecto a la realización de una situación real de seguridad. La exigencia de seguridad en el área del Mediterráneo es una condición necesaria para que los vínculos de interdependencia entre las dos orillas que lo componen crezcan y se consoliden. La UE es la principal pareja comercial de los países meridionales y estos constituyen unos de los principales proveedores de recursos energéticos. Un entorno estable y seguro sería pues ventajoso para ambas partes.

24. *Ibid.* pág. 26.

Tomando en cuenta el concepto de «comunidad de seguridad» de Karl Deutsch (1957) —es decir, un conjunto de actores estatales que gracias al fortalecimiento de relaciones recíprocas y al aumento de la integración socio-económica han desarrollado un sentimiento de comunidad tal que las diferentes visiones no estallen en conflictos— dos posibles opciones están en juego: una *Pluralistic security community* brota de la creación de instituciones multilaterales que gestionan las relaciones en su conjunto, mientras que la emersión de instituciones políticas que se encarguen de un gobierno común producen lo que se define como una *Amalgamated security community*. Para aclarar los conceptos, la OTAN representa la primera solución, en cambio la UE pertenece al segundo tipo. Si el enfoque de *Deutsch* se concentra en el crecimiento de las interacciones como resorte para la construcción de un sentimiento compartido, que por consiguiente favorece el establecimiento de instituciones comunes tendientes al mantenimiento y al fortalecimiento de la visión asumida como propia, Adler (1998) adopta el proceso opuesto. El establecimiento de instituciones multilaterales y la cultura nacional respecto a la seguridad son las variables que inciden en la construcción de comunidades de seguridad en cuanto *a)* crean estructuras cognitivas y materiales; *b)* favorecen la interacción entre sociedad y Estado; *c)* fomentan una identidad colectiva. Este segundo enfoque pone más atención en el papel de la cultura nacional de seguridad a la hora del desarrollo de una concepción compartida. Averiguar este aspecto nos permitiría entender por qué en la EMP los adelantos en la vertiente de la seguridad no se han producido, no obstante este proyecto ha constituido el primer intento de activar una verdadera comunidad de seguridad regional.

El carácter llamativo de la cultura de seguridad europea deriva del periodo bipolar y se funda esencialmente en los instrumentos de control de los armamentos y de los tratados de no-proliferación nuclear. Por consiguiente, la naturaleza de *Arms control community* conlleva una fuerte aptitud a la multilateralidad, confirmada con el partenariado en la OTAN, la OSCE, la UEO, y ahora con el proyecto europeo de la PESD. Las herramientas que fomentan y permiten una efectiva multilateralidad son la *Seminar diplomacy* y las redes de expertos (*experts networks*). Es sobre todo en el mar-

co de la UE que la concepción de una seguridad comprensiva y cooperativa se ha desarrollado más, ya que «the rationale of the inclusion of the political and human dimension is that peaceful international relations depend on domestic conditions of all the countries concerned»²⁵. En suma, la actual concepción europea de la seguridad reside en una visión comprensiva y cooperativa y en la re-definición de las amenazas, que hoy en día conciernen especialmente a los «Estados fallidos»²⁶, a las consecuencias sociales y políticas que producen, y a la proliferación de armas de destrucción masiva.

También la cultura árabe de seguridad nace en el contexto de las dinámicas bipolares, cuando Estados Unidos y la Unión Soviética intentaban ampliar su esfera de influencia procurándose gobiernos amigos y defendiéndolos. Este proceso ha influenciado fuertemente la concepción árabe de seguridad, que partiendo de atávicas ambiciones de reunir la *umma*²⁷ en una única comunidad pan-árabe, sigue todavía concentrándose en la idea de una comunidad transnacional de seguridad compuesta exclusivamente por Estados árabes. Al mismo tiempo, las tentativas de penetración de las grandes potencias ha exacerbado la tendencia de los Estados árabes a considerar la seguridad desde una perspectiva propiamente nacionalista, impidiendo así cualquier intento de cooperación regional (Attinà & Stavridis, 2002). La razón principal que no ha permitido el progreso en esta dirección es la presencia del conflicto entre Israel y la Autoridad Palestina. Esta larga situación de recíproca hostilidad constituye la brecha más grande en la concepción de la seguridad del mundo árabe. En primer lugar, la creación del Estado israelí ha representado una violación en la soberanía y en la integridad territorial de la comunidad musulmana. Esta convicción maximiza la visión de la seguridad en clave nacio-

25. *Ibid.* pág. 30.

26. HFLMA, Gerald B. & RATNER. Steven R., «Saving Failed States», *Foreign Policy*, núm. 89, Winter 1993, págs. 3-21.

27. Con el término *umma* nos referimos a la comunidad de los creyentes musulmanes entendida en su totalidad, sin tomar en cuenta las diferentes nacionalidades o clases sociales (Aznar Fernández Montesino, 2007).

nal y conlleva a emprender la carrera armamentista para obviar el dilema de seguridad. Sin olvidar mencionar que, el papel de Occidente a favor de Israel ha aumentado la falta de confianza de los países musulmanes hacia propuestas de defensa colectiva europeas, sospechosos de que este se transforme en intervencionismos más o menos blandos (Biscop, 2003).

Esta postura está compartida por el grueso de los islámicos más radicales, pese a que una visión crítica de la seguridad, más cercana a la concepción multidimensional, haya emergido durante los años noventa (Tschirgi, 1994). Ellos interpretan el proyecto de la EMP como la tentativa de frenar y agotar el carácter islámico, y además el rasgo cooperativo y el alcance regional chocan con la concepción nacionalista de seguridad de los Estados árabes. En cambio, una parte de la sociedad civil más reformista considera de manera positiva el afán de la EMP, en particular por sus implicaciones económicas y sociales, porque podría fomentar la intensidad de las relaciones y así llevar a la creación de un conjunto de valores y visiones compartidas, en suma, a una comunidad de seguridad. Sin embargo,

In contrast to the widespread optimistic expectations that accompanied the creation of the Euro-Mediterranean Partnership... the first years of the Barcelona Process have proven a disappointment for those who had hoped that it might provide a viable strategic approach that would go beyond the EU's longstanding concentration on trade and economic issues in the Euro-Mediterranean area ²⁸.

CONCLUSIONES

El propósito de la UE, a la hora de establecer marcos de cooperación que abarquen diferentes sectores y actúen en diferentes áreas, es la de igualar en el ámbito de la seguridad la influencia ostentada en los asuntos económicos. La estrategia escogida se funda en la multilateralidad y la inclusión de aspectos conec-

28. SCHUMACHER, Tobías (2004), «Riding on the Winds of Change: the future of the Euro-Mediterranean Partnership» en *The International Spectator*. 2/ 2004, págs. 90-102.

tados con asuntos sociales, económicos y culturales, y por eso crea una nueva pauta de acción en el ámbito de la seguridad. En el contexto del área mediterránea la existencia de numerosos factores desestabilizadores tanto para Europa como para el Norte de África y Magreb, evidencian la importancia de esta región.

La importancia que la UE ha puesto en el establecimiento de relaciones, siempre más estrechas con sus vecinos, ampliando los cestos de temas en los que fomentar la cooperación, simbolizan la voluntad europea de erigirse como actor internacional de alcance global. Más allá de los consuetos medios de las relaciones económicas, los instrumentos utilizados para conseguir este fin en el marco de su acción exterior son la Política Europea de Seguridad Común y la Política Europea de Vecindad, cuyo objetivo es englobar los países próximos en las prácticas europeas y en su universo de valores.

Justo en el sector de la seguridad la UE ha producido adelantos importantes, pese al hecho de que la percepción de las amenazas y el uso de las capacidades militares queden en asuntos de alcance especialmente estatal y nacional. Europa ha desarrollado a lo largo de las últimas décadas una cultura de seguridad orientada a la coordinación multilateral y al diálogo, rasgo que se ha fortalecido con decisión gracias al proceso de integración europea. Todo lo contrario que los países de la orilla meridional del Mediterráneo enfocados en un tipo de seguridad cerrada en los confines nacionales o, en todo caso, extensibles solo a los países árabes. El recrudecimiento del extremismo religioso y su intrusión en la esfera política, el fracaso de las instituciones estatales y la de-legitimación de los principios democráticos parecen alejar aun más las dos orillas.

La Asociación Euromediterránea, la primera tentativa de la UE en establecer una cooperación en los sectores de la seguridad y de la defensa, constituye al mismo tiempo un desafío y una oportunidad. El primer desafío es para la UE, que debería ser capaz de adoptar posturas comunes que lleven a acometer acciones unitarias y efectivas. Esto aumentaría su credibilidad como actor internacional global, su cohesión frente a los ciudadanos europeos y su eficacia respecto a países terceros. Al mismo tiempo la UE, al entrelazar pautas de cooperación con sus vecinos —que son

áreas inestables y gravadas de enormes debilidades económicas y sociales— en el marco de la seguridad, se hace cargo de una tarea muy importante. Una vez que la multilateralidad, el rechazo del uso ofensivo de la fuerza y el enfoque sobre los asuntos de seguridad blanda, han sido incorporados en el código de actuación de la UE convirtiéndola en un actor algo diferente respecto a la conducta de los otros, el paso siguiente sería convencer a su entorno de la efectividad de este modelo.

En la región mediterránea se han conseguido pequeños adelantos. La creación de EuroMeSCo y Strademed, esto es, dos observatorios en materia de política exterior y de seguridad empeñados en conectar a la sociedad civil con los asuntos debatidos a nivel estatal; la posibilidad de incluir en la toma de las decisiones y en las misiones llevadas a cabo en el marco PESD a los países de la EMP; la voluntad de instituir un consejo permanente formado por los países de la UE más los doce países de la EMP, así como un centro de investigación estratégico sobre el Mediterráneo, son todos medios que fomentan la construcción de medidas útiles para aumentar la transparencia, la confianza y el diálogo. Hay, sin embargo, dos nudos que bloquean el proceso: el retraso en el proceso de paz en Oriente medio y el recuerdo del colonialismo europeo.

Sin apoyar una visión u otra sobre cómo nacen las comunidades de seguridad, podemos afirmar que la EMP se ha puesto el objetivo de ampliar y profundizar los ámbitos de cooperación, poniendo como rasgo principal la seguridad. Los resultados efectivos en el control de los factores de riesgos y amenazas han sido más escasos de lo deseado, pero se han puesto los fundamentos para que se alcance un mayor nivel de acuerdo con la percepción de la seguridad y con los medios para llevarla a cabo. La gradual legitimación de un sistema de valores inspirados en la multilateralidad y en la cooperación parecen un buen comienzo para logros sucesivos y más efectivos.

BIBLIOGRAFÍA

ATTINA, Fulvio, «Partnership and Security: some theoretical and empirical reason for positive developments in the Euro-Mediterranean».

- ranean Area» en ATTINA', Fulvio & STAVRIDIS, Stelios, *The Barcelona process and Euro-Mediterranean issues from Stuttgart to Marseille*, Giuffrè, Milano, 2001.
- BISCOP, Steven, «Opening Up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean Security» en *Security Dialogue*, vol. 34, núm. 2, Junio 2003, págs. 184-197.
- BISCOP, S., «Euro-Mediterranean Security. A search for Partnership», *International Political Economy of New Regionalism Series*, Ashgate, 2003.
- BISCOP, S., «The European Security Strategy and the Neighbourhood Policy: A New Starting Point for a Euro-Mediterranean Security Partnership?», informe presentado en la *EUSA Ninth Biennial International Conference*, Austin, Texas, 31 marzo-2 abril 2005.
- CAMERON, Fraser, *An introduction to European Foreign Policy*, Routledge, London, New York, 2007.
- CLEMENTI, Marco, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, il Mulino, Bologna.
- COMELLI, Michele, GRECO, Ettore, TOCCI, Nathalie, «From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the ENP», *European Foreign Affairs Review*, vol. 12, 2007, págs. 203-218.
- Communication from the Commission, *European Neighbourhood Policy - Strategy Paper*, Brussels, 12.5.2004, [COM (2004), 373 final].
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «*Wider Europe Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*», Brussels, 11.3.2003, [COM(2003) 104 final].
- Communication from the Commission for the External Relations, «*The European Union and Russia: Close Neighbours, Global Player, Strategic Partner*», 2004.
- FENECH, Dominic, «The Relevance of European Security Structures to the Mediterranean (and Vice Versa)», en GILLESPIE, Richard, (editores), *The Euro-Mediterranean Partnership. Political and Economical Perspective*, Frank Cass, London, 1997.
- GILBERT, Mark, *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, Roma, 2005.
- HEINE, Jean Y., *From Laeken to Copenhagen: European Defence – Core Documents III*. Chaillot Paper 57, Paris, EU Institute for Security Studies, en www.iss-ue.org.
- HOWORTH, Jolyon, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave, MacMillan, London, 2007.
- JOFFE, George, *Southern Attitudes towards an Integrated Mediterranean Region*, en GILLESPIE, Richard, (editores), «The Euro-Mediterranean

- Partnership. Political and Economical Perspective», Frank Cass, London, 1997.
- JOFFE, George, (editores), *Persepective on Development. The Euro-Mediterranean Partenership*, Frank Cass, London, 1999.
- KALDOR, Mary, *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona, 2001. [Traducción de Maria Luisa Rodriguez Tapia].
- LINKLATER, Andrew, «A European Civilising Process?», en HILL, Christopher & SMITH, Michael (editores), *International Relations and European Union*, Oxford University Press, Oxford, England, 2005.
- PEARSON, Frederick S. & ROCHESTER, Martin J., *Relaciones Internacionales: situación global en el Siglo XXI*, Mc Grow - Hill, Santa Fè de Bogotà, 2000.
- POLITI, Alessandro, «Scenari di Sicurezza per l'Europa e l'Italia: il Mediterraneo», en CREMASCO, Maurizio (editores), *Scenari di Sicurezza per l'Europa e l'Italia*, CeMiss, Franco Angeli, Roma, 1996.
- ROSA, Paolo, «La Política Estera e di Sicurezza Comune» in FABBRINI, Sergio & MORATA, Francesc (editores), *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Laterza, Roma, 2002.
- SCHUMACHER, Tobias, «Riding on the Winds of Change: the Future of the Euro-Mediterranean Partnership» en *The International Spectator*, 2/2004, págs. 90-102.
- SMITH, Karen E., «Enlargement and European Order» en HILL, Christopher & SMITH, Michael (editores), *International Relations and European Union*, Oxford University Press, Oxford, England, 2005.
- SOLER I LECHA, E., «Barcelona. La necesidad de una Voluntad Política Ampliada», Documentos CIDOB, serie Mediterráneo, núm. 5 «*El Mediterráneo tras la cumbre de Barcelona*», Junio 2006, págs. 1-53.
- TOCCI, Nathalie, «Does the ENP Respond to the EU's Post Enlargement Challenges?» en *The International Spectator*, XL (1), 2005.

PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN MISIONES DE PAZ: UN ENFOQUE CUANTITATIVO

CLAUDIA PÉREZ
NOELIA CÁMARA
Universidad de Zaragoza

Resumen

En el año 2009 se cumple el vigésimo aniversario de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en lo que hoy se conoce como misiones de paz. A lo largo de estas dos décadas, la presencia española en el exterior ha sido creciente y cada vez más demandada por los diferentes organismos internacionales tales como ONU, OTAN o la UE, lo cual supone una cuestión vital para afianzar aspectos claves como el liderazgo o el prestigio de España en la comunidad internacional, a la vez que se presume el buen hacer que el ejército español ha demostrado durante todo el periodo.

En las 52 misiones oficiales de paz en las que ha participado España durante estos veinte años, se han gastado un total de 4300 millones de euros y se han enviado alrededor de 90.000 efectivos. Ante tales magnitudes, bien cabe preguntarse si tenemos un conocimiento suficiente del comportamiento que han tenido variables como el gasto o el esfuerzo en misiones de paz durante estos años. Además el hecho de que el ejército español se haya adaptado a las nuevas exigencias de defensa globales ha hecho que el volumen de recursos destinados a la defensa del territorio nacional esté perdiendo posiciones en favor del gasto realizado en misiones de paz, lo cual es un aliciente más para justificar este estudio.

El objetivo que aquí se persigue es ofrecer una visión económica general en torno a tres aspectos principales de la evolución del gasto en misiones de paz como son: el estudio de una medida objetiva que recoja realmente la posición de la participación

española en el mantenimiento internacional de la paz; el análisis de los conceptos de gasto y esfuerzo así como su tendencia y medición; y el estudio de si la evolución de este tipo de variables ha sido gradual en el tiempo o no.

Palabras clave: Gasto en Defensa, Gasto en Misiones de Paz, cambio estructural, coeficiente de correlación.

INTRODUCCIÓN

En el año 2009 celebraremos el vigésimo aniversario de la participación de las tropas españolas en misiones de paz, ya que su primera misión oficial de paz data de 1989¹. Si bien con anterioridad a esta fecha el ejército español ya había participado, aunque de manera muy esporádica, en misiones semejantes a lo que hoy denominamos operaciones de paz², es desde entonces cuando este tipo de labor en el exterior empieza a tomar posiciones primordiales en la política de defensa y seguridad de nuestro país.

El final de la Guerra Fría supone el paso de un mundo bipolar en el que el enemigo se reconocía de forma inmediata, a un mundo multipolar en el que los conflictos acontecen en cualquier parte del mundo y afectan a la totalidad del globo. Es en este escenario donde la intervención de las instituciones internacionales juega un papel muy importante a la hora de gestionar las crisis. De esta forma, se amplían las funciones tradicionales de las Fuerzas

1. En enero de 1989 y bajo mandato de la ONU, las Fuerzas Armadas españolas participan con siete boinas azules en la misión de paz que se desarrolla en Angola realizando tareas de observación. Desde entonces, el grado de compromiso alcanzado por las operaciones en las que ha participado España ha aumentado de forma espectacular. Se ha pasado de una discreta misión de observación a tomar el mando de algunas de las misiones más relevantes que se encuentran abiertas actualmente en el mundo.

2. Actualmente las operaciones de paz se dividen en cinco grupos: diplomacia preventiva, medidas de establecimiento de la paz, operaciones de mantenimiento de la paz, medidas de imposición de la paz y medidas de consolidación de la paz. Este trabajo se centra espacialmente en las operaciones de mantenimiento de la paz o *Peace-Keeping operations*.

Armadas resaltando en importancia la función de participar en las operaciones de mantenimiento de paz a nivel mundial.

Aunque a lo largo de estas dos décadas España ha mantenido una presencia constante y un creciente esfuerzo económico para atender a los compromisos adquiridos de contribuir a salvaguardar la paz mundial, cabe preguntarse si el esfuerzo realizado por nuestro país es el propio de una economía cuyo PIB ocupa el octavo puesto mundial, o si por el contrario se podía esperar más de España en este contexto internacional.

Si bien ha sido mucho lo que se ha escrito en los últimos años a cerca de la repercusión que han tenido los últimos acontecimientos globalizadores en diferentes aspectos sociales, económicos o políticos, llama la atención la poca literatura existente para el caso español a cerca de cómo nuestras Fuerzas Armadas se han adaptado al nuevo escenario global. La casi inexistente literatura que trata sobre las cuestiones de las misiones de paz desde una perspectiva económica para el caso de España hace que el objetivo de este trabajo cobre una importancia particular a la hora de argumentar varios aspectos que aquí se mencionan.

Nuestro propósito es ofrecer una visión económica general cubriendo tres aspectos principales de la evolución del gasto en misiones de paz como son: el estudio de una medida objetiva que recoja realmente la posición de la participación española en el mantenimiento internacional de la paz; el análisis de los conceptos de gasto y esfuerzo así como su tendencia y medición; y finalmente, el estudio de cómo la evolución de este tipo de variables ha sido gradual o no en el tiempo.

El trabajo que presentamos a continuación se estructura de la siguiente manera. En primer lugar se repasa, cronológicamente, la participación española en operaciones de paz haciendo especial hincapié en las cuatro misiones más relevantes en las que se encuentran inmersas las tropas españolas en este momento. En segundo lugar se presentan los datos, para, en el tercer epígrafe realizar un exhaustivo análisis cuantitativo del gasto en misiones de paz y estudiar su trayectoria. Finalmente en el último capítulo se exponen las conclusiones a modo de recapitulación.

CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN MISIONES DE PAZ

Desde al año 1989 España ha participado en 52 operaciones de paz y misiones de ayuda humanitaria desplegando en ellas casi un total de 90.000 efectivos de los tres Ejércitos lo que supone en torno a 4.300 millones de euros gastados. La evolución de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en el conjunto de estas misiones muestra que tras una moderada presencia durante los primeros años, se produjo en 1992 un significativo incremento provocado por la participación del ejército español en la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en Bosnia. En este momento los efectivos desplegados alcanzan los 1.500, manteniéndose estos niveles hasta 1999, año en que la actuación en Kosovo elevó la cifra hasta 2.800 militares. En el año 2003 se logra el máximo de la participación española en el exterior con 3600 efectivos que se reparten en cuatro escenarios principalmente³.

Actualmente el ejército español tiene presencia con unidades en cuatro escenarios: Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Afganistán y el Líbano; los cuales absorben la casi totalidad de los recursos y efectivos que las Fuerzas Armadas españolas dedican a este tipo de misiones. Además, mantiene observadores de ONU y UE en diversos escenarios, lo que supone una cifra de efectivos algo superior a 3.000. España cumple con su compromiso internacional centrándose en misiones que realmente son consideradas más efectivas, como son las misiones de mantenimiento de paz, y dejando como algo residual en cuanto a volumen de recursos invertido las misiones de observadores.

La primera de las cuatro operaciones es la que se desarrolla en Bosnia-Herzegovina⁴. Los orígenes de esta misión se vinculan al Acuerdo de Ginebra firmado en noviembre de 1991, el cual

3. Esto supuso un esfuerzo para las fuerzas armadas muy superior al previsto, lo que obligó al Consejo de Ministros a fijar un máximo entorno a 3000 efectivos.

4. El 30 de septiembre de 2008 la Ministra de defensa Carme Chacón anunció en la Cámara Alta la retirada del contingente español presente en Bosnia.

tuvo lugar por la extensión del conflicto entre croatas y serbios hasta Bosnia-Herzegovina. La participación española comenzó en septiembre de 1992 aportando un total de 1150 efectivos cuyo objetivo fue el de facilitar el mantenimiento del alto el fuego entre croatas y serbios⁵. Esta misión resultó ser una de las más complejas emprendidas por la ONU donde las intervenciones se basaban en la escolta de convoyes de ayuda humanitaria y de detenidos liberados, la interposición entre las partes enfrentadas, la estabilización de la zona, y la protección de las zonas seguras.

Casi tres años después, tras el alto el fuego, las conversaciones de Dayton (1995) y el acuerdo de París, Naciones Unidas transfiere el control a la OTAN y entra en escena IFOR (Fuerza de Implementación de los Acuerdos de Paz de la OTAN) y un año más tarde SFOR⁶. El componente terrestre de la misión contaba en sus principios con alrededor de 30.000 efectivos, número que se fue reduciendo progresivamente hasta 7000 en el año 2004.

En diciembre de 2004 la Unión Europea bajo resolución de Naciones Unidas lanza la operación Althea, heredera de IFOR y SFOR, en virtud de la cual toma el mando de la misión EUFOR (Fuerza de la Unión Europea). Los objetivos de la misión son asegurar el cumplimiento de los aspectos militares de los acuerdos de Dayton, contribuir a la seguridad de Bosnia Herzegovina, promover el progresivo acercamiento del país a Europa y colaborar para la detención de las personas perseguidas por crímenes de guerra. La UE además, presta apoyo a las autoridades locales y a las Agencias de la Comunidad Internacional y conduce diferentes operaciones militares para mantener un entorno seguro y estable en la región.

Desde su origen España es el país que más tropas aporta a la operación contribuyendo con 580 efectivos en un total de 6000. Actualmente la operación Althea ha quedado reducida a una tercera parte en términos de número total de efectivos desplega-

5. La participación española fue la más numerosa tanto cualitativa como cuantitativamente.

6. Tanto en IFOR como en SFOR, España aporta un total de 1200 efectivos.

dos, viéndose a su vez reducido a la mitad la cantidad de soldados españoles encomendados a la misión. El coste total de la misión española desde 1992 hasta finales de 2006 ha sido 1.666 millones de euros.

Otra de las misiones en la que están inmersas actualmente las Fuerzas Armadas españolas es aquella que se viene desarrollando en Kosovo desde el mes de junio del año 1999. Liderada por la OTAN bajo el nombre de KFOR, se inició en una situación de catástrofe humanitaria con el objetivo principal de establecer las bases para un proceso de consolidación de la paz. Actualmente las metas perseguidas son lograr la estabilidad en Kosovo, disuadir la hostilidad y amenazas contra Kosovo por parte de las fuerzas yugoslavas y serbias, desmilitarizar el Ejército de Liberación de Kosovo, y apoyar el esfuerzo humanitario internacional. Por su parte, el contingente español que se encuentra bajo el mando italiano, trabaja para que la población de la comarca de Istok mejore sus condiciones de vida acondicionado carreteras, reparando líneas eléctricas, canalizaciones de agua y construyendo colegios. Esta operación cuenta con un total de 16.000 efectivos procedentes de 35 países, de los cuales 1.250 son españoles, lo que pone de manifiesto una vez más la relevante presencia del ejército español.

En tercer lugar, se halla la misión de paz ISAF, desarrollada en Afganistán bajo el mandato de la OTAN tras los acuerdos de Bonn y la apertura del proceso político para la estabilidad de este país. Desde principios del año 2002 participan un total de 37.000 efectivos, de forma que España ocupa el puesto noveno en cuanto al número de efectivos⁷.

Los objetivos de la misión se engloban dentro del ámbito de la seguridad, gobernabilidad, apoyo de la ley y de los derechos humanos, así como el desarrollo económico y social del país. El ejército español trabaja para conseguir la seguridad en Afganistán y para apoyar el proceso de reconstrucción del país. Por otra parte, entre sus tareas cabe destacar el desarrollo y adiestramiento

7. Además está colocado en el octavo puesto en cuanto a compromisos donantes, (cuarto entre los países europeos).

del ejército nacional afgano, la contribución a la seguridad durante el desarrollo de las elecciones presidenciales, la asistencia para la seguridad en apoyo del gobierno interno afgano y la reconstrucción provincial⁸. ISAF comenzó en el área de Kabul y sus alrededores, pero se extendió en 2006 a todo el territorio nacional a petición del gobierno afgano.

Finalmente, la última de las cuatro misiones de paz activas más relevante para España comienza en septiembre de 2006 con el cese de las hostilidades surgidas entre Israel y el Líbano en julio y agosto de 2006. La operación, que se desarrolla en el Líbano con el nombre de Libre Hidalgo, es llevada a cabo por la ONU (UNIFIL) con el objetivo principal de consolidar la paz en el sur de Líbano y en el resto de la región, lo cual se materializa en la vigilancia del cese de hostilidades entre ambos países, el control de la *Línea Azul* que separa Líbano e Israel y en la ayuda a ejercer la autoridad del gobierno libanés en la zona sur de ese país.

España es el tercer contribuyente con 1.100 efectivos desplegados en la zona dentro de un total de 12.000, y junto con Francia e Italia son los únicos países de la Unión Europea que ostentan responsabilidades de mando⁹. Entre las tareas a desarrollar están el *desminado* y desactivación de explosivos, la asistencia sanitaria a la población, las clases de castellano a civiles y militares libaneses y el desarrollo de proyectos cívico-militares.

Un factor común a las cuatro misiones de paz expuestas es el evidente peso en términos de efectivos que el ejército español tiene en cada una de ellas, pero dejando a un lado el carácter individual de las misiones, si se considera la cifra española en términos globales los resultados ya no son tan optimistas. En términos de contribución de tropas para misiones exteriores en el año 2006 España ocupa el decimoctavo puesto de la tabla, cifra espe-

8. El ejército español también se encarga puntualmente del reparto de material de primera necesidad, aportación de infraestructura sanitaria, educativa, carreteras, aeropuertos, mezquitas, aguas y tendido eléctrico, (así como ayuda humanitaria en inundaciones).

9. España lidera desde noviembre de 2006 el Cuartel General de la Brigada Multinacional Este.

cialmente pesimista si la comparamos con economías similares como son Francia o Italia que se encuentran entre los siete primeros puestos¹⁰. Un aspecto que llama especialmente la atención es la presencia de países en vías de desarrollo entre los primeros puestos del ranking¹¹. Este comportamiento irrumpe en la escena internacional como un fenómeno creciente en los últimos años y responde al hecho de que los ejércitos de este tipo de países ven en el sistema de operaciones de paz, tal y como está diseñado actualmente, una fuente de empleo remunerado para sus soldados. De esta forma, estos Estados se nutren de los pagos que realizan los organismos internacionales como contraprestación de la participación en la misión de paz, al mismo tiempo que realizan una inversión mínima en el equipamiento y material de sus soldados.

En esta línea, cabe destacar cómo los países en vías de desarrollo consideran su participación en las misiones de paz como una fuente de ingreso y no como un gasto para el país. Tanto es así que si se relativiza la presencia de estos países en la esfera internacional la posición española mejoraría considerablemente¹². Por este motivo, a la hora de valorar la magnitud del compromiso exterior de España no se tendrá en cuenta el número de tropas que envía cada país, sino el gasto que realiza y el esfuerzo que supone para la economía nacional el hecho de participar en el compromiso de mantener la paz y la seguridad internacional.

ANÁLISIS DE LOS DATOS

Tradicionalmente la literatura internacional ha aproximado el esfuerzo en defensa por la ratio Gasto en Defensa/PIB. Siguiendo esta línea aquí se ha utilizado el Gasto en Misiones de Paz/PIB como variable *proxy* del esfuerzo español en misiones de paz.

10. *Annual Review of Global Peace Operations*, University of New York, 2007.

11. Países como Pakistán, India, Nigeria, Jordania, Sur África, Rusia, Ghana, Etiopía y Uruguay se encuentran por delante de España en lo que se refiere a contribución de tropas.

12. Véase SANDLER y HARTLEY (1999).

Las fuentes de las que se han obtenido los datos¹³ para el gasto efectivo en misiones de paz y el PIB son el Ministerio de Defensa Español¹⁴ y el Instituto Nacional de Estadística (INE) respectivamente. Los gastos en defensa españoles se han tomado del SIPRI (Stockholm Internacional Peace Research Institute), ya que dicho organismo presenta estos datos para los miembros de la OTAN de manera homogénea al objeto de establecer comparaciones. El espacio temporal que abarca nace en 1989, año en que España empieza a participar en misiones oficiales de paz en el Extranjero, hasta el año 2007 que es el último dato de que se dispone.

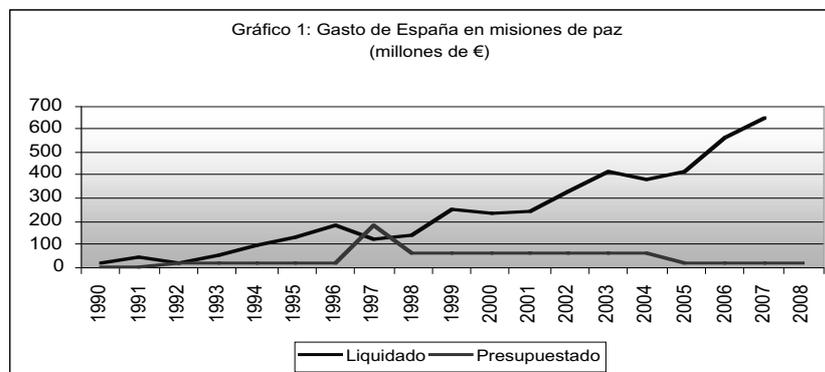
En relación a los datos de gasto en misiones de paz, hemos optado por utilizar los valores liquidados de este concepto dada la disparidad que existe entre la partida asignada a este tipo de gastos, concretamente entre el concepto 228 del Presupuesto de Defensa y el gasto que efectivamente se realiza bajo este concepto, lo cual se puede observar en el gráfico 1.

La singular naturaleza de los gastos en misiones de paz hace imposible la dotación de una cantidad aproximada en la línea del presupuesto que recoge esta partida debido a que estos gastos responden a las necesidades particulares de cada misión. Así, cada año, el concepto 228 de los Presupuestos de Defensa: «Gastos originados por la participación de las FAS en operaciones de mantenimiento de la Paz», es dotado con una cantidad simbólica que presenta la característica de ser ampliable. Los incrementos monetarios que se producen a lo largo del año vienen directamente originados por las necesidades de las operaciones que se están llevando a cabo, o por la apertura de nuevas misiones, teniendo como resultado que las ampliaciones superan en gran medida la dotación presupuestada. Esta situación no resulta ex-

13. Los datos han sido tomados con una periodicidad anual y están expresados en euros corrientes.

14. Queremos agradecer al Teniente Coronel Juan Carlos Martínez Royo, la presentación de estos datos en su trabajo *OMP's de España y su financiación* (2007) en el marco del Máster en Seguridad Global y Defensa de la Universidad de Zaragoza.

traña si tenemos en cuenta la especial naturaleza de este tipo de gastos que hace imposible contar con la información necesaria para calcular una estimación de este concepto. Ya que, si bien podría hacerse un intento de analizar las necesidades de gasto que podrían generar las operaciones que se encuentran en curso, es imposible realizar una previsión para las nuevas misiones que pudieran surgir.



[Elaboración propia]

Este modo de proceder basado en la flexibilidad persigue sobre todo capacidad de acción, dado que la naturaleza ampliable del crédito y su dotación con cargo a un fondo de reserva permiten una respuesta rápida ante cualquier acontecimiento que necesite actuación. En este tipo de créditos extraordinarios es el gasto el que determina el importe del crédito, y además se compone de una sola aplicación, evitando así problemas de descompensación entre aplicaciones.

ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN OPERACIONES DE PAZ: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA A LA NATURALEZA DE LAS PKO

Si queremos extraer conclusiones acerca de la relevancia de la economía española en la escena internacional debemos reali-

zar un análisis comparativo para estudiar qué lugar ocupa la economía española en el marco de la OTAN¹⁵.

A la hora de cuantificar el esfuerzo en misiones de paz que un país realiza conviene no perder de vista un dato de vital referencia como es el tamaño de la economía. El Producto Interior Bruto español ocupa el séptimo lugar entre los países de la OTAN, dato que comparado con el doceavo puesto que se le atribuye en cuanto al esfuerzo de misiones de paz pone de manifiesto que ambas magnitudes no se corresponden¹⁶. El hecho de que los países más grandes en términos de Producto Interior Bruto gastan más en misiones de paz es una realidad contrastada¹⁷. En el marco de la Alianza Atlántica, diez de los quince países realizan un esfuerzo en misiones de paz igual o mayor al que correspondería según su PIB, mientras que el resto se encuentra por debajo de la cifra que sería deseable. Estos países son Bélgica, Alemania, Portugal, España, Turquía y Estados Unidos.

Una vez finalizada la comparación internacional debemos ser cautelosos a la hora de interpretar los resultados, ya que estos se encuentran muy condicionados por las circunstancias de cada país. En esta línea, nos centraremos en el estudio del esfuerzo que realiza España por cumplir con los compromisos internacionales a través del instrumento de las misiones de paz.

Como se observa en el gráfico 2, la variable de esfuerzo en misiones de paz (GMP/PIB), para el caso español, presenta una clara tendencia creciente durante todo el periodo, al contrario de lo que sucede con la variable de esfuerzo en defensa (GD/PIB), que viene decreciendo durante las dos últimas décadas¹⁸.

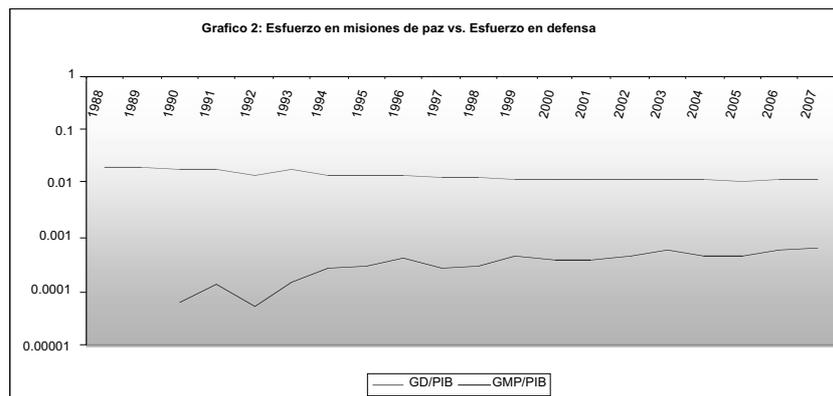
15. Nos referiremos a la OTAN de los 16 países que formaban parte de la organización tras la adhesión de España en 1982. Dentro de este grupo no tendremos en cuenta Islandia que a pesar de que no cuenta con ejército propio, realiza un papel de gran importancia por el lugar estratégico que ocupa y por las labores de vigilancia de costas.

16. KHANNA, J. y T. SANDLER (1997).

17. KHANNA, J. y T. SANDLER (1996, 1997).

18. El gráfico ha sido representado en escala logarítmica a fin de poder observar ambas series de valores. Dado que los valores que toma el concepto liquidado son inmensamente mayores que los correspondientes al presupuestado y esto impediría que ambos apareciesen sin efectuar transformaciones.

Con la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 se abre una nueva etapa para la arquitectura de las relaciones internacionales. Instaurada la época de la Posguerra Fría los presupuestos de defensa de los países más relevantes de la OTAN, incluidos los EEUU, tienden a decrecer. Esta tendencia cambia con la llegada del nuevo siglo ya que los atentados del 11 de septiembre de 2001 y el abanico de nuevas amenazas a las que nos enfrentamos vienen a reforzar un aumento de los gastos en defensa. Sin embargo para el caso español la tasa de crecimiento del PIB ha sido mucho más alta que la tasa a la que han crecido los Presupuestos de Defensa, de tal forma que el esfuerzo en Defensa muestra una tendencia decreciente que se torna casi plana a partir de 2000, con un ligero repunte durante el periodo 2006.



[Elaboración propia]

Al objeto de obtener unos resultados más robustos y de valorar de forma cuantitativa la asociación entre las variables DG/PIB y GMP/PIB comentadas anteriormente calculamos el coeficiente de correlación de Pearson¹⁹. Este coeficiente mide la fuerza de la relación lineal entre dos variables cuantitativas y su valor

19. Para una explicación más precisa del coeficiente de correlación de Pearson, véase *Econometric Analysis* de W. GREENE.

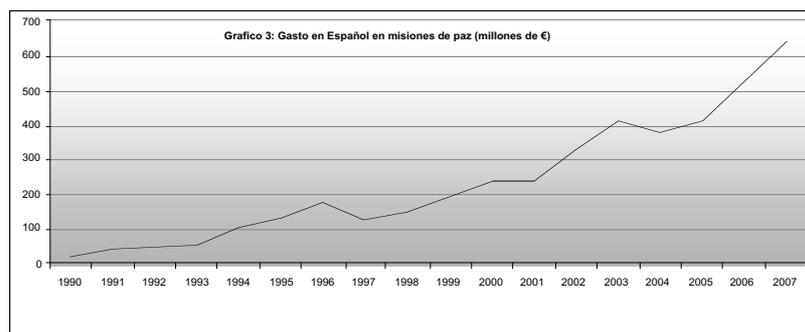
varía en el rango $[-1, 1]$. Si el coeficiente es cero significa que no existe relación lineal entre las variables, pero si éste toma el valor -1 existirá una correlación negativa perfecta. Es decir, el índice indica una dependencia total entre las dos variables llamada relación inversa, que equivale a decir que cuando una de ellas aumenta la otra disminuye en idéntica proporción²⁰. Para el caso de nuestras variables el coeficiente de correlación de Pearson toma el valor -0.84 , lo que supone que la tasa a la que está disminuyendo el esfuerzo en defensa se traslada en un 84% a aumentos en el esfuerzo en misiones de paz, poniendo de manifiesto una fortísima relación lineal inversa entre ambas variables que es un claro síntoma de la transformación que han sufrido las Fuerzas Armadas españolas para adaptarse a las nuevas necesidades globales de defensa. En línea con los países líderes de la OTAN, el ejército español ha tenido que aumentar los recursos destinados al exterior con fines de paz en detrimento de los recursos destinados a la defensa del territorio nacional, que había sido su actividad tradicional. Es más, si calculamos este mismo coeficiente de correlación ahora para las variables gasto en misiones de paz (concepto 228 liquidado) y PIB, vemos que toma un valor positivo de 0.98 , lo cual nos está indicando una relación directa casi perfecta. De tal forma que los aumentos en la tasa de crecimiento del PIB, se trasladan prácticamente en la misma proporción a aumentos en la tasa de crecimiento del gasto en misiones de paz²¹.

Con el propósito de dar un paso más en el estudio de la naturaleza cuantitativa de la variable gasto en misiones de paz prestaremos ahora atención a su valor absoluto. En el gráfico 3 aparecen representados los valores reales del gasto liquidado en misiones de paz. Este gráfico evidencia una clara tendencia creciente, si bien bastante errática, como refleja esa forma con picos que adopta la variable en toda su trayectoria. Tal característica hace imposible predecir con una exactitud aceptable los valores que

20. Si el coeficiente toma valor 1 significa relación lineal directa, cuando aumenta una variable también lo hace la otra en idéntica proporción.

21. Si repetimos el mismo ejercicio con el PIB y el gasto en defensa, la relación es inversa y de menor intensidad que el gasto en misiones de paz, -0.84 .

esta variable puede tomar en los próximos años, por lo que el objetivo aquí será analizar el comportamiento de algo más general como es su tendencia.



[Elaboración propia]

Nos preguntamos en primer lugar si el crecimiento de esta variable se ha producido a la misma tasa o similares en todo el periodo, o si por el contrario ha cambiado y existen diferentes ritmos de crecimiento. Para ello se utiliza un test del tipo LM que permite analizar la presencia de cambios estructurales²². El test que desarrollan Lee y Strazicich (2001) muestra si el comportamiento del gasto en misiones de paz ha sido gradual en el tiempo o no.

De los resultados se desprende que existe un punto de cambio estructural en la tendencia de nuestra serie en el año 2002 a partir del cual el gasto en operaciones de paz empieza a crecer a una tasa mayor de la que lo había hecho hasta entonces. Dos son

22. Este test permite contrastar la presencia de rupturas estructurales tanto en variables integradas como en variables con tendencia estacionaria. La utilización de este test se justifica porque el gasto en misiones de paz presenta raíz unitaria cuando aplicamos los tests convencionales de raíz unitaria sin rupturas, como son Ng y Perron (1998), lo que nos hace pensar que debido a la naturaleza de la variable la cuestión del cambio estructural debe ser tenido en cuenta. El test LM muestra que efectivamente la variable es estacionaria alrededor de una tendencia creciente, tal y como era de esperar. Para ver resultados más detallados mirar Apéndice.

las razones que explican este punto de inflexión que tiene lugar en 2002. En primer lugar, desde un punto de vista nacional, esta ruptura coincide con dos acontecimientos claves para nuestro país como son la Guerra de Irak y la apertura de la misión ISAF en Afganistán, operación en la que las Fuerzas Armadas españolas cuentan con más de mil efectivos. En segundo lugar y desde un punto de vista transnacional, no cabe duda que los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York también han contribuido a esta aceleración del gasto en misiones de paz. Los cambios a los que se enfrenta la comunidad internacional, y más concretamente la Alianza Atlántica, nos colocan en la situación de espectadores de nuevas amenazas desconocidas tras la época de la guerra fría. Estos nuevos retos suponen para los miembros de la Alianza un grado de superación mayor que en el pasado, ya que han tenido que estructurar sus fuerzas y modificar sus estrategias.

El hecho de que este aumento en la pendiente del gasto en misiones de paz se mantenga hasta nuestros días confirma que bajo el mandato socialista, se sigue manteniendo el mayor ritmo de crecimiento de los gastos exteriores dedicados a misiones de paz iniciados por el Partido Popular en el año 2002. Del mismo modo, viene a corroborar que este tipo de gastos no son sensibles a la tendencia del partido político que se halla en la presidencia del gobierno de la nación, como se podría pensar, sino que la presencia exterior de las Fuerzas Armadas españolas es valorada con la suficiente diligencia como para responder a las exigencias exteriores y a la coyuntura económica²³, más que a las preferencias del partido que ocupa el poder.

CONCLUSIONES Y RETOS FUTUROS

Durante los últimos veinte años los recursos económicos destinados a la defensa del territorio nacional están perdiendo posiciones en términos de Producto Nacional Bruto en favor de los gastos destinados a las Operaciones de Paz. Además, la presencia en el jue-

23. Tal y como refleja el elevado valor del coeficiente de correlación de Pearson del PIB y el gasto en misiones de paz.

go de las misiones de paz se convierte en una cuestión vital para afianzar aspectos como el liderazgo o el prestigio internacional de los países participantes. Este hecho de pasar de un concepto de Defensa Nacional a un nuevo enfoque internacional representa la transformación que las Fuerzas Armadas españolas están llevando a cabo para adaptarse a los nuevos escenarios internacionales.

Aun con ello, el porcentaje que representa el gasto en operaciones de paz en el total del gasto en defensa sigue siendo minúsculo, y por ende, se hace mucho más insignificante si lo relativizamos por el Producto Interior Bruto. Lo cual pone de manifiesto, si se comparan ambas medidas con el resto de los *aliados*, que se esperaría más de España en el contexto internacional de las misiones de paz.

La tendencia creciente del gasto en misiones de paz que se observa durante todo el periodo se puede dividir en dos etapas que presentan diferentes tasas de crecimiento. La primera etapa comienza en 1989 con la incorporación de España a la primera misión de paz, y concluye en 2002, año en el que la confluencia de acontecimientos como la apertura de la misión de Afganistán, la guerra de Irak, o las repercusiones de los atentados del 11S provocan un cambio en la tendencia de la variable. Tal cambio se materializa en un mayor volumen de recursos que España destina al mantenimiento de la paz en el exterior, lo que provoca que estos gastos crezcan más rápidamente de lo que venían haciendo hasta entonces. Por tanto, la segunda etapa (2002-2007) se caracteriza por un crecimiento más agresivo que parece no responder a cuestiones de ideología política, sino a compromisos adquiridos por España en el marco de las relaciones internacionales y a la próspera coyuntura que atraviesa el país durante estos años.

De continuar en esta senda de crecimiento en los próximos años se esperaría un fuerte compromiso de España para el mantenimiento de la paz, sin embargo todo apunta a que la realidad será otra. Ante el panorama de crisis e incertidumbre a nivel mundial es difícil predecir las consecuencias que esto traerá sobre el esfuerzo español en misiones de paz, si bien según la estrecha relación existente entre gasto en operaciones de paz y PIB, es coherente esperar un decrecimiento de este tipo de gastos prácticamente a la misma tasa que lo haga el Producto Interior Bruto.

BIBLIOGRAFÍA

- GREENE, William, *Econometric Analysis*, Upper Saddle River, Prentice-Hall International, cop, New Jersey, 1997.
- KHANNA, Jyoti y SANDLER, Todd, «NATO burden sharing: 1960-1992» *Defence and Peace Economice*, Vol. 7, 1996, págs. 115-33.
- KHANNA, Jyoti y SANDLER, Todd, «Conscrption, peacekeeping, and foreign assistanc: NATO burden sharing in the post-cold war era» *Defence and Peace Economics*, Vol. 8, 1997, págs. 101 -121.
- LEE, Junsoo y STRAZICICH, Mark, «Testing the null of stationarity in the presence of one structural break», *Applied Economics Letters*, Vol. 8, 2001, págs. 377-382.
- OLSON, Marcur, y ZECKHAUSER, Richard, «An Economic Theory of Alliances» *Review of Economics and Statistics*, Vol. 48(3), 1996, págs. 266-279.
- SANDLER, Todd, y HARTLEY, Keith, *The political Economy of NATO. Past, Present, and into 21st Century*, Cambridge University Press, United States, 1999.
- SOLOMON, Binyam, «Political Economy and Peacekeeping» en SANDLER, Todd y HARTLEY, Keith (Editors), *Handbook of defense economic, Volume 2 Defense in a Global World*, North-Holland /ELSEVIER, 2007, págs. 741-774.
- WIARTA, Sharon, «Peacekeeping: keeping pace with changos in conflict» en SIPRI Yearbook 2007 (Stockholm International Peace Research Instituto), *Armaments, disarmament and International security*, Oxford University Press, 2007, págs. 107-128.

Apéndice

Cuadro 1: Gasto en misiones de paz

	MZt	VALOR CRÍTICO ^a	ORDEN DE INTEGRACION
MZt (Test sin rupturas)	-1.2341	-2.9100	I(1)
LM (Test con rupturas)	-8.5848*	-4.4500	I(0)
a: Nivel de significación del 5%			

* Se rechaza Ho, para un nivel de significación del 5%.

APROXIMACIÓN A LAS MEDIDAS DE REFORMA
EDUCATIVA, RELIGIOSA Y CULTURAL PARA
LA PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN EN ESPAÑA

JOSÉ ANTONIO PEÑA RAMOS
Universidad de Sevilla

Resumen

Las medidas adoptadas por los poderes públicos ante el fenómeno de la radicalización yihadista, entendido como posible antesala del terrorismo del mismo signo, pueden ser de dos tipos: por un lado, represoras, y por otro, preventivas. Sin embargo, actualmente en España no existen planes específicos destinados a la prevención de la radicalización yihadista, sino que el éxito de dicha prevención se hace depender exclusivamente del de los planes de integración nacionales y autonómicos. El presente capítulo se centra en la modalidad de las medidas preventivas, tratando de proporcionar un marco global que abarque un conjunto de ámbitos de actuación que incluyan medidas específicas.

Palabras clave. Integración; Prevención; Radicalización; Yihadismo.

En este capítulo vamos a hacer nuestro el concepto de radicalización violenta de la Comisión Europea (CE) definido como el «fenómeno [de carácter procesal] mediante el cual algunas personas que asumen determinados puntos de vista, opiniones e ideas pueden llegar a cometer actos terroristas»¹.

Frente a la vertiente represora, de efectos más inmediatos pero menos duraderos, en la vertiente preventiva nos manejamos den-

1. *Afrontar los factores que contribuyen a la radicalización violenta*. 19-01-2006, disponible en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14501.htm> [Accedido 24 junio 2008].

tro de unas coordenadas temporales mucho más dilatadas para verificar la eficacia de las medidas. No todas las medidas preventivas, diferentes en su naturaleza, requieren el mismo plazo para dicha verificación, pero la valoración global de la eficacia de la política preventiva en su conjunto en una nación requiere sin duda un plazo superior a los diez años, que constituye, como veremos, el tiempo mínimo necesario estimado para poder realizar comparaciones intergeneracionales. Los criterios temporales que vamos a emplear son, en cualquier caso, aproximados, están sujetos a la reflexión y al debate, y son responsabilidad exclusiva del autor.

La puesta en marcha conjunta de las medidas que a lo largo del presente artículo se proponen requeriría la elaboración previa por parte de la Administración de todo un plan estratégico a nivel nacional para la prevención de la radicalización yihadista, y consecuentemente una elevada inversión para su implementación y posterior evaluación de su eficacia. De ahí que desde nuestra posición no nos resulte factible ir más allá de la propuesta de un modelo que incluya una tipología preventiva, una herramienta de indicadores de fiabilidad sobre la ausencia de radicalización, y las propias medidas propuestas para su implementación.

Como toda tarea responsable y trascendente requiere una planificación, los poderes públicos deberían diseñar planes de acción enfocados a reducir las capacidades que ofrecen los entornos favorables a la radicalización previamente catalogados como tales por investigadores sociales. A partir de la determinación de dichos entornos —redes de parentesco y amicales en torno a personas radicales, redes de delincuencia común, centros penitenciarios, mezquitas y su entorno, etcétera.— se podrían establecer planes de acción tácticos, operacionales y estratégicos elaborados e implementados por las agencias de seguridad.

Dentro del proceso cíclico de diseño y actualización permanente de dicho plan estratégico, una primera fase, caracterizada por su verticalidad o temporalización sincrónica, requeriría la realización de diferentes estudios piloto de caso sobre las diferentes medidas propuestas dentro de cada una de las áreas de intervención que iremos desarrollando a lo largo del capítulo. Dichos estudios deberían ir precedidos de otros sobre el estado de la cuestión en las diferentes áreas de intervención determinadas.

En una segunda fase, caracterizada por su horizontalidad o temporalización diacrónica, la duración de cada uno de dichos estudios dependerá de su encuadre dentro de la prevención proactiva de tipo 1, la prevención proactiva de tipo 2 ó la prevención proactiva de tipo 3 —las cuales desarrollaremos inmediatamente—, y la conclusión de todos ellos nos permitirá la realización posterior de un macro estudio analítico focalizado en la evaluación y medición a lo largo del tiempo de la eficacia de las diferentes experiencias preventivas, de manera individual y comparada.

Así pues, la primera fase sería transversal a la segunda y en determinados puntos del ciclo será necesario ir desarrollando nuevas temporalidades y secuencias de actividades. Los procesos de evaluación se desarrollarán de forma tanto intravertical como horizontal, que coincidirán temporalmente, asegurando el funcionamiento de vínculos verticales y horizontales de cooperación entre los distintos ámbitos de intervención. O lo que es lo mismo, será necesario realizar tantas evaluaciones transversales como estudios de caso y como aspectos horizontales (proactivos), así como una evaluación intermedia comparable con todos los estudios de caso realizados hasta ese momento.

La prevención presenta, por su propia naturaleza, un carácter proactivo, frente al reactivo de la represión. Podemos distinguir tres tipos de prevención en función de su grado de eficacia y de su proyección temporal: prevención proactiva de tipo 1 (en adelante, pp-t1), prevención proactiva de tipo 2 (pp-t2) y prevención proactiva de tipo 3 (pp-t3).

La pp-t1, que podríamos denominar de *firewall*, tiene lugar dentro de intervalos temporales inferiores a los tres años durante los cuales sólo es posible realizar actuaciones de carácter urgente, coyuntural, que incluyen elevadas dosis de improvisación para tratar de evitar situaciones de riesgo detectadas en comunidades islámicas ya asentadas. Dentro de ella no existe posibilidad de realizar modificaciones de índole estructural.

La pp-t2 tiene lugar dentro de intervalos temporales situados entre los tres y los diez años. Permite actuar sobre la generación de musulmanes adolescentes nacidos en el país de origen y llegados a España a una edad temprana, o bien nacidos ya en nuestra Nación y por tanto españoles de pleno derecho. La pp-

t2 implica, simultáneamente, evitar la guetificación socioespacial de la inmigración, distribuir a los menores entre los diferentes centros escolares según criterios proporcionales para favorecer la multiculturalidad, y extender realmente las prestaciones sociales a quienes ya residen legalmente en España.

Finalmente, el marco temporal de la pp-t3 supera los diez años, tiempo requerido para poder actuar desde el inicio de la etapa formativo-educativa de los menores musulmanes de segunda y tercera generación. La comprobación de su eficacia requerirá la selección de una serie de centros escolares sobre los que desarrollar amplios programas nacionales o autonómicos de más de diez años de duración, que incluyan la realización de estudios empíricos sobre la prevención de la radicalización en menores musulmanes.

Hemos propuesto la siguiente herramienta analítica consistente en un pentálogo de indicadores ordenados según una gradación ascendente de fiabilidad respecto a la ausencia de radicalización en España:

1. El indicador de fiabilidad núm. 1 (if-n1) consistiría en la constatación de la ausencia de atentados yihadistas en España o en el exterior perpetrados por elementos procedentes de comunidades asentadas en nuestro país. No obstante, dadas las grandes posibilidades de movilidad interfronteriza que ofrece nuestro mundo globalizado, la implementación en España de medidas adecuadas para prevenir la radicalización no garantiza que no se vayan a cometer atentados yihadistas en su territorio por parte de elementos foráneos, que lógicamente no han podido ser objeto de una prevención que no es sino una vertiente específica de la integración, con la que mantiene un relación bidireccional.

<p>↓Prevenición ↓ ↓Riesgo comisión atentados</p> <p>↓Prevenición = ↓Riesgo comisión atentados</p>

Fuente: elaboración propia

Las políticas de integración poseen una serie de evidentes limitaciones, entre ellas que su alcance territorial está delimitado. Por tanto, la fiabilidad de este primer indicador para medir la ausencia de radicalización resulta muy baja. Por otro lado, este if-n1 tampoco garantiza la ausencia de radicales, puesto que sólo una minoría de ellos decide pasar a la acción.

2. En ausencia de atentados, el if-n2 consistiría tanto en la no verificación de detenciones de personas vinculadas de alguna manera a redes yihadistas como en la no detección de la presencia de elementos radicalizados en el seno de las comunidades musulmanas. Aunque se trata de un indicador ligeramente más fiable que el anterior, su grado de fiabilidad continúa siendo bajo, puesto que la no detención de yihadistas o de radicales no significa que éstos no se hallen presentes en la sociedad española.

3. En ausencia de atentados, de detenciones y de elementos radicales, el if-n3 consiste en la ausencia de conflictividad social intercomunitaria de intensidad baja o media que involucre a comunidades islámicas asentadas en España.

4. En ausencia de atentados, de detenciones, de elementos radicales y de conflictividad social intercomunitaria, el if-n4 consiste en la ausencia de conflictividad familiar, uno de los principales y primeros posibles focos de radicalización.

5. Finalmente, en ausencia de atentados, de detenciones, de elementos radicales, de conflictividad social intercomunitaria y de conflictividad familiar, el if-n5 consiste en la integración real de la segunda y tercera generación de musulmanes en la sociedad civil española.

Fiabilidad de los indicadores sobre ausencia de radicalización

NÚM. de indicador	Grado de fiabilidad
1	Muy bajo
2	Bajo
3	Medio
4	Alto
5	Muy alto

Fuente: elaboración propia

Precisamente el if-n5 a que acabamos de aludir remite a una cuestión tan trascendental en la prevención de la radicalización como la enseñanza, que brinda a la sociedad española una oportunidad única —la mejor sin duda— para transmitir a los menores —musulmanes o no— los principios y valores de su democracia, así como su carácter firme e irrenunciable. Para ello es necesario en primer lugar atender a la diversidad del alumnado sin caer en el particularismo y el exclusivismo en un marco de apuesta permanente por la mejora de la calidad formativo-educativa, esencial para los musulmanes de segunda y tercera generación, que, como ciudadanos españoles, desempeñarán un papel fundamental en la integración de nuevos musulmanes; y en segundo lugar, despolitizar el discurso de los profesores de religión islámica e imanes, ya que los radicales persiguen antes que nada objetivos políticos.

En este sentido resultaría relevante proceder a regular normativamente el ejercicio de la religión islámica por parte de los profesores en la escuela, de los imanes en los centros de culto y su entorno, y de los responsables y dirigentes de la sociedad civil islámica en España. Se podría incluso proceder a su funcionarización y considerar únicamente como imanes y profesores de religión islámica a quienes estuviesen en posesión de una titulación oficial y perteneciesen a cuerpos de la Administración, (previo acuerdo con la Comisión Islámica de España, CIE, en adelante). En cualquier caso, se debería prohibir el ejercicio a quien no estuviese legalmente capacitado con el fin de alcanzar fundamentalmente tres objetivos:

- a) En primer lugar, que los designados para tal fin cumplan unos requisitos aceptables de formación religiosa frente a la situación actual en la que prácticamente cualquier varón musulmán puede ejercer como imán previo nombramiento por parte de una comunidad o federación, nombramiento que con frecuencia no lleva aparejada la aportación de información personal adicional alguna.
- b) En segundo lugar, que su formación se haya desarrollado al menos parcialmente en España y que su identidad e identificación queden fuera de toda duda.

- c) Y en tercer lugar, evitar que el ejercicio de la religión sea empleado de forma fraudulenta para la consecución de un contrato de trabajo en España por parte de personas no cualificadas para tales tareas y, en algunos casos, hasta peligrosas. Para ello resulta necesaria la creación de centros nacionales o autonómicos destinados a la formación de imanes supervisados por la Administración con el fin de uniformar hasta donde resulte posible el discurso de los imanes.

Esta regulación profesional del ejercicio de la religión islámica generaría una mayor posibilidad de fiscalización —de control— del mismo por parte del poder público. Al mismo tiempo sería necesaria la incentivación de los responsables religiosos comunitarios en su colaboración con las autoridades ante cualquier indicio de radicalización, como la distribución de propaganda o prensa, la organización de grupos o la visualización de movimientos anormales.

Dicho control debería ser más concreto, intenso, regular y abundante para que permitiese conocer los posibles mensajes radicales o ambiguos transmitidos. Para ello es necesario inspeccionar regularmente las mezquitas y oratorios y verificar su dedicación real al culto, ya que la mayoría de las comunidades musulmanas en España están integradas por fieles —mayoritariamente inmigrantes— sobre los que se posee muy escasa información. Al mismo tiempo sería necesario normalizar socio-jurídicamente dichas inspecciones para evitar su consideración como intromisiones del poder público en asuntos religiosos y para disociar, urgentemente, la idea de control de la idea de sospecha y más aún de la de culpabilidad. Dicho control debería extenderse a todos los entornos sociales de radicalización posibles, susceptibles de ser utilizados para la difusión de mensajes radicales, como comercios, cibercafés, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), lugares de celebraciones musulmanas, centros culturales o centros penitenciarios, entre otros.

Entrado ya el siglo XXI, parece necesaria en Occidente la iniciación de lo que será un largo proceso de secularización o, mejor, de *neosecularización*, centrado ahora en la religión islámica,

tal y como la Ilustración lo estuvo con el cristianismo. Se trata de un proceso que llevará con toda probabilidad siglos, incluso es muy posible que se detenga en algún punto y quede incompleto, como ha ocurrido en determinadas naciones occidentales de tradición cristiana. Conviene recordar que secularizar una sociedad o parte de ella no es laicizarla, pues laicizar no significa sino «hacer laico o independiente de toda influencia religiosa»².

No es éste desde luego el objetivo de la propuesta secularizadora, que no aspiraría a detraer del espacio público todo elemento religioso, sino que aspiraría a que, de la misma manera que la religión tiene el derecho de ocupar un espacio determinado en las sociedades avanzadas y a no verse desplazada de él, tampoco ella tenga el derecho de impedir u obstaculizar el afloramiento de otras esferas sociales que no sean la suya, como la científica, la filosófica o la artística, por ejemplo.

En este sentido, aunque trasladándonos a un contexto no occidental como el iraquí, podemos concluir que resulta muy positiva la simple dedicación de espacios televisivos de carácter divulgativo a la exposición por parte de individuos pertenecientes o bien a la esfera religiosa o bien a la científica de cuestiones referentes al conocimiento. El ejemplo concreto al que nos remitimos en la inmediata nota a pie de página se puede comprobar cómo en un debate televisivo concreto —que sólo podemos calificar como surrealista por no faltar a la verdad— cada uno de los intervinientes argumenta desde las perspectivas religiosa y científica respectivamente, sobre una serie de cuestiones como la forma de la Tierra, el tamaño de nuestro planeta, de la Luna y del Sol, y el movimiento o no movimiento de cada uno de estos astros en torno a otro³.

En este sentido, hemos de señalar que resulta preferible potenciar más el diálogo genéricamente intercultural mediante el fomento del acercamiento y el conocimiento recíproco entre gru-

2. Definición extraída de la vigésimo segunda edición del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, disponible en <http://buscon.rae.es/draeI/> [Accedido 2 abril 2008].

3. <http://es.youtube.com/watch?v=wppjYDj9JUc> [Accedido 7 abril 2008].

pos diferentes, que el diálogo estrictamente interreligioso, más limitado y con menos posibilidades de éxito. Los sistemas culturales que contextualizan a las religiones ofrecen mayor capacidad de discusión y de adaptación al «otro» que las religiones en sí mismas, de ahí la importancia de crear foros de diálogo como la Escuela de Ciudadanía Intercultural de Valencia o la Fundación Euroárabe de Altos Estudios de Granada.

En el marco de este tipo de instancias es posible la formación de grupos permanentes de trabajo sobre prevención de la radicalización. Estos grupos deberían estar integrados, entre otros, por dirigentes de las comunidades musulmanas, mediadores interculturales —cuyo papel social la realidad actual nos obliga a potenciar— expertos académicos, miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FyCS, en adelante)⁴ y trabajadores sociales. Especialmente relevante resultaría involucrar cada vez más a la institución universitaria y lograr la creación de una red nacional de expertos destinada a generar conocimiento científico sobre la radicalización, en particular sobre dos tipos de factores: por un lado, los de motivación y renuncia a la radicalización violenta; y por otro, los de índole socioeconómica (particularmente laboral), que pueden contribuir a dicha radicalización —más aún en contextos como el actual de crisis económica— pero no la explican por sí mismos.

El objetivo sería obtener una visión comparada, amplia y actualizada de los procesos de radicalización, así como la construcción de una red social efectiva de implicación voluntaria basada en la confianza y el conocimiento mutuos de los diversos actores en la prevención de dichos procesos.

En otro orden de cosas, entendemos que España debe inspirarse en el modelo francés de supeditación del compromiso estatal de colaboración con las comunidades islámicas al sometimiento de los lugares de culto y de sus dirigentes al control del Estado,

4. En España la fórmula *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* no es equivalente a la de *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*, ya que éstos son únicamente la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, mientras que en los primeros se incluyen, además de éstos, las policías autonómicas y locales.

con el fin de implicar y comprometer al propio Islam, sobre todo el moderado⁵, en la prevención de la radicalización. Ello contribuiría a la marginación del Islam radical, en la que los musulmanes moderados desarrollarían un papel crucial que debería llevar hasta la negación de la condición misma de musulmanes de los radicales.

Se trata, en definitiva, de establecer puentes comunes y complicidades entre las instituciones del Estado y la sociedad civil musulmana para crear un control formal sobre aquellas comunidades que fomenten el proselitismo de doctrinas radicales. En este sentido, nuevamente el Islam moderado (o *no rigorista*) puede desempeñar un papel insustituible en la dirección y canalización de las demandas de los ciudadanos musulmanes en España. Por ello la interlocución respetuosa y franca con los dirigentes religiosos igualmente moderados —o *no rigoristas*— resulta actualmente irrenunciable, y continuará siéndolo en las décadas venideras. Sin contar abiertamente con el Islam moderado, sin su implicación directa, otorgándole permanentemente todo el protagonismo posible, el objetivo de la verdadera integración de las comunidades musulmanas en la sociedad española resulta prácticamente inalcanzable.

No debemos olvidar que en este proceso integrador el papel de las élites y de los líderes comunitarios resulta decisivo, pues, aun tratándose de un proceso que se ha de realizar desde abajo hacia arriba, también —y en mayor medida si cabe— ha de ser realizado desde arriba hacia abajo. Por tanto, es necesario concienciar a dichos dirigentes de la necesidad de participar activamente en la sociedad, y de hacerlo junto a ciudadanos de otras religiones, culturas y nacionalidades.

Sin embargo, desde el prisma de la seguridad, y paralelamente al acercamiento al Islam moderado, las autoridades com-

5. Las distinciones entre Islam moderado e Islam radical o entre Islam rigorista e Islam no rigorista pueden resultar discutibles y constituyen categorías creadas en esferas ajenas al Islam, en parte con una intencionalidad divulgativa o pedagógica. Sin embargo, son rechazadas por la mayoría de los musulmanes, entre otras razones porque para otras religiones, como la católica, no se hace tal distinción.

petentes deben hacer cuanto sea posible para favorecer la visibilización de todas las posiciones ideológicas dentro del Islam con el fin de facilitar la labor de localización de aquellas de naturaleza radical —o rigorista— y, en última instancia, las de naturaleza yihadista. En este sentido puede resultar contraproducente la búsqueda por parte de las autoridades de una instancia representativa y única de interlocución con las comunidades islámicas.

Es necesario hacer partícipe al Islam moderado —mayoritario en España— de la responsabilidad de prevenir la radicalización, junto a las FyCS, las agencias y el resto de la sociedad civil española, así como concienciarlo de su función de *servofreno* de dicha radicalización. Dada la dificultad que puede obedecer, entre otras razones, a presiones de origen radical de diversa índole, y que para determinados dirigentes moderados puede presentar el rechazo de elementos radicales y la transmisión de información a las FyCS o a las agencias (por ejemplo, ante la difusión de panfletos yihadistas en sus mezquitas por individuos ajenos a la misma⁶) se requiere que la legislación sea muy firme al respecto y lo suficientemente disuasoria para evitar que estos dirigentes sucumban a las presiones de los elementos radicales. No obstante, tampoco resultaría positivo someterlos a una presión extrema, de incomodidad permanente.

Lógicamente, esta importante función de desactivación del Islam radical que únicamente el Islam moderado puede desempeñar requiere la generación de algún tipo de reciprocidad por parte de las diferentes Administraciones, que como se ha señalado deberían apoyar y fomentar dicha concepción moderada del Islam. Dicha reciprocidad debería descansar sobre un sustento legal con el fin de evitar incurrir en situaciones de concesión o negación arbitrarias de prebendas. Este sustento debería ser un nuevo acuerdo de cooperación del Estado con una nueva y refundada CIE, la cual viene experimentado en los últimos años

6. Estamos haciendo referencia a lo sucedido en España, en concreto en determinadas mezquitas de la Comunidad Autónoma de Cataluña, donde los militantes de Hizb ut-Tahrir (HuT) depositaban panfletos para posteriormente acercarse a aquellos fieles que mostraban interés por ellos.

un proceso de reformulación sin precedentes desde su creación en 1992 para dar cabida a las nuevas federaciones de ámbito autonómico ⁷ que están surgiendo desde 2004.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Europea, «Afrontar los factores que contribuyen a la radicalización violenta» [en línea], 19-01-2006 [24 junio 2010]. Disponible en Internet: <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14501.htm>>. [Consultado el 24-06-10]
- JORDÁN, J., «Políticas de prevención de la radicalización violenta en Europa: elementos de interés para España» [en línea], *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2009 [1 junio 2010], núm. 11-05, págs. 05:1-05:25. Disponible en Internet: <<http://criminet.ugr.es/recpc/11/recpc11-05.pdf>>. [Consultado el 01-06-10]
- PEÑA-RAMOS, J. A., «Four Best Practices in Cooperation between Civil Society and Authorities with a View to the Prevention of the Violent Radicalization in Spain» [en línea], *Athena Intelligence Journal*, 2008 [5 junio 2010], vol. 3, núm. 3, págs. 57-96. Disponible en Internet: <<http://isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=cab359a3-9328-19cc-a1d2-8023e646b22c&lng=en&id=92405>>. [Consultado el 05-06-10]

7. Nos estamos refiriendo al nivel de las Comunidades Autónomas españolas.

EL MÉTODO DE ESCENARIOS COMO HERRAMIENTA
PROSPECTIVA DE AYUDA A LA DECISIÓN
Y PLANIFICACIÓN EN DEFENSA

MANUEL SAIZ-PARDO LIZASO
M.A.D.O.C.

Resumen

El Método de Escenarios se presenta como una herramienta en expansión para la planificación a largo plazo de grandes organizaciones, en particular, en el sector de la Defensa. En este trabajo se va a revisar la secuencia general del Método, y se comentarán las características de *medularidad* y *flexibilidad*, que lo hacen atractivo para su elección como tal herramienta prospectiva. Además, se muestran algunos ejemplos prácticos relacionados con la industria de defensa, con el planeamiento del Ejército de los EEUU, con la planificación de organizaciones como el Mando Supremo Aliado para la Transformación (SACT) de la OTAN y, por último, se encuentra una analogía con la planificación de «operaciones basada en efectos» (EBO).

Palabras claves: Método de Escenarios; Prospectiva; Estudios de Futuro; Seguridad y Defensa; Planificación.

RECONOCIMIENTO

La presente investigación se ha realizado en base a la labor realizada en torno a la prospectiva operativa en la Dirección de Investigación y Análisis del Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército, sobre las bases sentadas por los investigadores Agustín Guerrero Arantave y Benito Vinuesa Guerrero, sin las que este trabajo no habría sido posible.

INTRODUCCIÓN

El Método de Escenarios se enmarca dentro de la Prospectiva.

La Prospectiva es una metodología para la generación de conocimiento sobre el futuro. Abarca un conjunto de métodos y técnicas que estructuran la reflexión sobre el futuro para orientar a los responsables en la toma de decisiones. Se ocupa del largo plazo, considerando problemas complejos y en ambientes de mucha incertidumbre.

La Prospectiva se basa en el estudio de tendencias y en la suposición de acontecimientos hipotéticos de ruptura, relativos al entorno general y competencial de la organización (Orts y Vinuesa, 2007).

Aplicación del método de escenario

Un *escenario* comprende la descripción coherente de una situación futura y de un camino de acontecimientos que permite pasar del presente a esa situación futura (Bluet y Zemor, 1970) (Godet, 2000).

El Método de Escenarios pretende (Glenn y Gordon, 2003) explorar, crear y probar sistemáticamente futuras situaciones posibles y deseables. Supone una ayuda en la generación de políticas a largo plazo, estrategias y planes, cuando el número de factores a considerar y el grado de incertidumbre son altos. Estimula el pensamiento estratégico y la comunicación en la organización, mejora la flexibilidad de respuesta a la incertidumbre y prepara la acción para posibles discontinuidades (LGA, 2000).

Para ello construye un conjunto reducido y representativo de todas las situaciones futuras posibles, modelados como resultado de la interacción de tendencias, eventos y propósitos de los actores (Torrón, 1997) (Guerrero, 2001).

No existe un Método de Escenarios único, normalizado, sino varios enfoques relativamente formalizados más o menos sintonizados en cuanto a sus etapas (análisis del sistema, retrospectiva, definición de hipótesis, elaboración de escenarios, etc.) (Godet, 1993) (Medina, 1999).

Se deben considerar todos los sectores básicos (económico, tecnológico, social, geopolítico, etc.) (Glenn y Gordon, 2003) (Nichiporuk, 2005). Para ello, se requiere trabajar en equipo multidisciplinar, contando con expertos en cada entorno y sector, en un ambiente que favorezca el diálogo, permitiendo poner en común los aportes de cada faceta de análisis.

El tiempo de desarrollo para el proceso total es de 12 a 18 meses, con un equipo consistente (Godet, 1993). Este tiempo no incluye la constitución del equipo, ni la valoración y difusión de resultados.

Sin embargo, Schwartz (Schwartz, 1991) sugiere un seminario intensivo de expertos de 2 días. No obstante, la preparación previa del seminario por el equipo de dirección supone un tiempo razonable de trabajo. Igualmente, después del seminario queda la redacción del informe, su presentación y difusión.

Hay que remarcar que no hay obligación formal de aplicar la secuencia completa. El Método es modular. Todo depende de los objetivos que se persigan y de los recursos disponibles (tiempo, información, expertos). Se escogerá de forma flexible y se adaptarán las herramientas más apropiadas.

SECUENCIA PROPUESTA DEL MÉTODO DE ESCENARIOS

La secuencia general en la construcción de escenarios que se propone es:

Definición del problema de investigación

Se trata de precisar su contorno y límites, concretando los objetivos a alcanzar, e identificando sus elementos esenciales. Conviene normalmente definir el *horizonte temporal* de estudio, vinculante a la hora de modelar la metodología y de elegir las variables y las hipótesis de trabajo (Orts y Vinuesa, 2007) (LGA, 2000).

Se puede considerar el corto plazo como 5 años, el medio plazo de 5 a 10 años, y el largo plazo después de 10 años, siendo 25-30 años la «frontera de visibilidad» más allá de la cual se considera hoy en día que es muy difícil extraer conclusiones realmente fia-

bles, aunque en la bibliografía se encuentran estudios a muy largo plazo (Glenn y Gordon, 2003).

Análisis del sistema

El sistema estará representado por variables (internas y de entorno), que constituyen un conjunto de elementos dinámicos ligados unos a los otros. Se necesita conocer exhaustivamente ese conjunto de variables y prever cómo pueden evolucionar y qué nuevas variables pueden emerger. La información de la evolución pasada de las variables y de los actores o eventos que han influido sobre ellas en el pasado facilitará la comprensión de su evolución futura.

Así, realizada la recopilación de información sobre el tema de estudio, se aplican técnicas de análisis para construir una representación válida, como por ejemplo:

a) Análisis de variables

Para extraer la lista de variables claves (*drivers* o fuerzas motoras del cambio) sobre la que hay que centrar el esfuerzo, se pueden aplicar seminarios, tormenta de ideas, Delphi, entrevistas, etc. (Glenn y Cordón, 2003) (Thorgren, 2008) (LGA, 2000), o se pueden aprovechar otros análisis ya realizados (Nichiporuk, 2005). Para clasificar las variables puede hacerse un análisis de impacto, e incertidumbre o control. Algunos autores (Godet, 1993) proponen el uso del Análisis Estructural, clasificando las variables por motricidad y dependencia.

b) Análisis de actores (Godet, 1993).

El análisis de las tendencias pasadas es revelador de la dinámica de la evolución del sistema y del papel más o menos freno o motor que pueden jugar algunos actores. Cada actor debe ser definido en función de sus objetivos, problemas y medios de acción. Luego, es preciso examinar cómo se posicionan unos actores con relación a los otros. Todo ello para ver cómo sus decisiones pueden influir en el futuro.

c) Análisis retrospectivo de tendencias (evolución de variables, variables emergentes) y eventos de ruptura (acontecimientos hipotéticos, decisiones de actores), etc. Este análisis evita privilegiar en exceso la situación actual, que es la que se tiende a extra-

polar al futuro, por sobrestimación de los factores coyunturales del presente. Además, despeja los mecanismos y actores determinantes de la evolución pasada, extrae las tendencias más relevantes y los elementos invariantes del sistema.

d) Seminarios, talleres de prospectiva o cualquier otra herramienta que añada información para el análisis del sistema.

Definición de hipótesis claves

El buen conocimiento del problema de investigación nos lleva a enunciar un conjunto de hipótesis que reflejen las cuestiones claves sobre el futuro (Schwartz, 1991) (Godet, 1993), sobre tendencias (mantenimiento o variación, aparición de nuevas variables) y eventos de ruptura futuros.

La lista de hipótesis es un paso crítico, ya que de su correcta elección depende la calidad final del estudio prospectivo.

Una *imagen final* corresponde a una combinación determinada de hipótesis. El conjunto de «lo posible» es el total de situaciones finales o combinaciones de hipótesis.

Se puede utilizar aquí el *análisis morfológico* para representar el sistema estudiado en *componentes* esenciales (Godet, 1993). Sobre estas *componentes* se localizan las diferentes hipótesis. Luego se estudian las combinaciones posibles de hipótesis. El análisis morfológico estimula la imaginación y posibilita un barrido sistemático de todas las posibilidades.

Reducción del espacio morfológico

El conjunto de imágenes finales es muy amplio. En principio, se eliminarán situaciones ilógicas por aplicación de criterios técnicos pertinentes. También, se pueden clasificar las imágenes finales con la ayuda de *métodos de expertos* (Delphi, abaco de Regnier, Impactos Cruzados, etc.). Lo normal es estimar probabilidades subjetivas de que sucedan las hipótesis en el horizonte temporal dado (Godet, 1993) (Torrón, 1997). Con ello se puede calcular la probabilidad de las diferentes combinaciones de hipótesis, clasificando así el espacio de imágenes finales.

Schwartz (Schwartz, 1991) recomienda no asociar probabilidades, para no irse solo a las situaciones más probables. Propo-

ne escoger como base de los escenarios dos o tres variables, y seleccionar hasta 4 escenarios: 2 probables más 2 improbables pero con gran impacto.

Selección y desarrollo de los escenarios

Se seleccionan los escenarios de entre el conjunto de imágenes finales, según criterios de interés y representatividad del conjunto de lo posible, probabilidad, etc.).

La intención es describir un *conjunto reducido de escenarios* (Glenn y Gordon, 2003) (Guerrero, 2001) (por ejemplo, de 2 á 5). Normalmente habrá uno *tendencial* y otros *contrastados*. Dependiendo del caso, el grupo de expertos debe apuntar qué situaciones finales son de interés suficiente como para convertirse en escenarios.

El conjunto final de escenarios escogidos debe ser representativo de las situaciones más interesantes y, a la vez, debe circunscribir o englobar un número de situaciones que sume una probabilidad neta alta (Godet, 1993).

Seguidamente, se completarán los escenarios desarrollando caminos o sucesión de acontecimientos para alcanzar las imágenes finales seleccionadas a partir del presente (Vinuesa, 2006).

Igualmente, cabe aquí la elaboración de *estrategias* (conjuntos de acciones, considerando los recursos necesarios) para alcanzar los resultados considerados deseados y evitar los no deseados. Se pueden aplicar herramientas de evaluación de estas estrategias (i.e. por técnicas de Evaluación Multicriterio).

Finalmente, se pueden diseñar conjuntos de *indicadores* para monitorizar la evolución hacia uno u otro escenario, así como para controlar la decisión adoptada y establecer, en su caso, revisiones y acciones correctoras.

Presentación de resultados y decisión

Los resultados obtenidos se presentan al responsable en la toma de decisiones, para que este los utilice en la decisión.

Queda pendiente la elección de la estrategia, etapa crucial porque se trata de pasar de la reflexión a la decisión, y la puesta en marcha del plan de acción, la coordinación, el seguimiento y posiblemente la designación de una auditoría estratégica externa.

EJEMPLOS DE APLICACIONES EN EL SECTOR DE DEFENSA

Existen multitud de ejemplos de aplicación del Método de Escenarios (Glenn y Cordón, 2003) (Medina, 1999) tanto en el sector público (experiencia de H. Kahn y la *Rand Corporation*, planificación territorial de *DATAR* en Francia, «Los límites del crecimiento» de *Meadows & Meadows*, informe del Club de Roma sobre consecuencias globales del crecimiento de la población y el agotamiento de los recursos, ejercicio *Interfutures* de la OCDE que identificó alternativas para las relaciones entre norte y sur, proyecto *Millenium* con estudios de escenarios en todos los sectores) como en el campo privado (*Shell International Petroleum Company* usó exitosamente escenarios previendo a la crisis del petróleo del 1973 y la caída de la Unión Soviética, compañías de energía como *ARCO* y *Pacific Gas & Electric*, bancos y compañías de seguros como *Allied Irish Bank*, etc.).

A continuación, se van a presentar algunos ejemplos concretos relacionados con la Defensa.

Futuro mercado de defensa global

El ejemplo mostrado a continuación se basa en un estudio real que se ha revisado para ocultar completamente la identidad de clientes y para proteger sus intereses. El Grupo Futures, dentro del Proyecto Millenium, usó el método de escenarios con empresas de defensa de EEUU, intentando calibrar las implicaciones estratégicas para el futuro de sus mercados (Glenn y Cordón, 2003).

El contexto del ejercicio se sitúa a principios de los 90, en que la industria del sector de defensa de EEUU se encuentra al borde de una gran reestructuración: cambios históricos en política internacional, en los equilibrios de poder económicos, y la escalada en la globalización de la producción de defensa.

En consecuencia, la mayoría de empresas de defensa americanas están cuestionando la vitalidad a largo plazo de sus mercados tradicionales. Muchos anticipan la necesidad de perseguir agresivamente nuevas oportunidades, como aumentar las ventas en el extranjero y diversificar sobre nichos del mercado civil. Los responsables y planificadores de la industria de defensa se enfrentan a enormes incertidumbres.

El horizonte de planeamiento está entre la mitad de 1990 a 2005, más allá de finalizar los programas de adquisición del momento.

La empresa estableció un grupo de trabajo interno que desarrolló un juego de escenarios. Primero se identificaron las fuerzas motrices que podrían afectar las prioridades de seguridad y requisitos de defensa y se determinó su probabilidad de ocurrencia durante el periodo de la planificación. Se produjo una lista larga de posibles desarrollos futuros y problemas asociados, que finalmente se redujo a cuatro dimensiones principales:

a) Implicación global de EEUU: expansión de la implicación diplomática, económica y militar de EEUU en el mundo.

b) Balance militar EEUU-resto del mundo. Disposición compensatoria del poder militar de EEUU, en el sentido de si existe una potencia similar y se contrapone a EEUU.

c) Economía de EEUU: vitalidad de la economía de los EEUU.

d) Inestabilidad global.

Cada una de estas dimensiones tiene dos posibles hipótesis asociadas (como se observa en la tabla de la página siguiente). El «espacio de escenarios», resultante por combinación de estas hipótesis, traza 16 alternativas creíbles, de las que se excluyeron tres combinaciones porque eran ilógicas.

La pregunta esencial de ¿cómo sería afectado el mercado de defensa si sucediera cualquiera de estos escenarios?, se contesta preparando una serie de previsiones detalladas para cada uno de ellos.

Escenarios Futuro Mercado Global de Defensa 2005-2010

	Nombre	Posible	Implicación global de EEUU		Balance militar EEUU-resto del mundo		Economía EEUU		Inestabilidad Global	
			Alta	Baja	Compensado	Difuso	Enérgica	Débil	Alta	Baja
1	Mercado liderado por EEUU	S	X		X		X		X	
2		S	X		X		X			X
3	Escasez peligrosa	S	X		X			X	X	
4		S	X		X			X		X
5	Mercados regionales	S	X			X	X		X	
6	Paz y prosperidad	S	X			X	X			X
7	Prioridades confusas	S	X			X		X	X	
8		S	X			X		X		X
9		N		X	X		X		X	
10		S		X	X		X			X
11		N		X	X			X	X	
12		N		X	X			X		X
13		S		X		X	X		X	
14	Sueño no intervencionista	S		X		X	X			X
15		S		X		X		X	X	
16		S		X		X		X		X

(Glenn y Gordon, 2003)

Como conclusión, el conjunto de estos seis escenarios ilustra adecuadamente el rango total de posibles desafíos y oportunidades, ofreciendo un abanico diverso y probable de entornos comerciales contra los que la compañía podría contrastar las hipótesis de planificación en vigor.

Para cada escenario se realizan previsiones de gasto de defensa. Obviamente, presentan situaciones bastante diferentes, pero considerando que cada opción contenía elementos creíbles, el proceso de escenarios planteó problemas con implicaciones serias para ser considerados para la estrategia y planificación de la compañía a largo plazo.

Planeamiento del ejército de los EEUU

La incertidumbre geopolítica después de ciertos acontecimientos (11S, guerra de Irak) refleja un dinamismo no visto en la Guerra Fría, por lo que se aconseja la aplicación de una metodología para orientar el planeamiento del ejército. Así, bosquejar un espectro representativo de «mundos futuros» puede ilustrar el universo completo de misiones futuras. El trabajo, publicado en 2005, tiene su horizonte temporal en el 2025 (Nichiporuk, 2005).

Hay que advertir que los *mundos* o futuros alternativos en el documento de la RAND corresponden con los *escenarios* del enfoque planteado en este trabajo (apartado 3).

El estudio parte de cinco variables de desarrollo: geopolítica, economía, demografía, tecnología, medioambiente, que vienen dadas por una investigación previa: el Plan del Ejército de 1997.

Para la creación de un *espacio de futuros alternativos*, se escogen tres opciones o hipótesis para cada variable, según el impacto en el interés de EEUU sea malo, medio, bueno (ver figura).

The Full Matrix of Outcomes			
	Good	Medium	Bad
Demographics	Population stability	Regional overpopulation	Systemic demographic pressure
Geopolitics	Hegemonic stability or benign multipolarity	Peer competition or multipolarity	Nation-state collapse
Economics	Steady growth/ low inflation	Slowdown	Stagnation
Environment	Resource management	Water scarcity, soil erosion	Climate change, famines
Technology	Information technology boom, biotech growth	Information technology slowdown	Destructive applications

(Nichiporuk, 2005)

De las 243 posibilidades, excluidas ciertas situaciones no viables, se seleccionan seis *futuros representativos*. Los criterios de selección son: representatividad del conjunto total, coherencia de los futuros, inclusión de todo el espectro de amenazas futuras. Los futuros alternativos escogidos son: unipolaridad de EEUU, paz democrática, gran competidor, multipolaridad competitiva, red transnacional y caos/Anarquía.

Para cada mundo se describen una serie de *capacidades críticas* y otras útiles, necesarias para que el ejército desempeñe sus funciones. Así, se diseñan seis tipos especiales de ejércitos, determinando el tamaño de la fuerza y características. Estos ejércitos son, por el mismo orden: ejército ligero letal, ejército policial, ejército de gran puerta, ejército global de maniobra, ejército guerra-red, y ejército en entorno caótico.

Además, se definen conjuntos de indicadores para cada escenario, que monitoricen la evolución hacia un futuro determinado.

Como conclusión, después de analizar las listas de capacidades críticas para cada uno de los mundos, se determinan las capacidades de cada tipo de ejército. Se observan características comunes a todos los ejércitos, extractándose finalmente una lista de macro-capacidades que supone un compendio de capacidades críticas para el ejército futuro.

Se estima que la metodología es pertinente para la planificación del ejército porque las conclusiones se enlazan con capacidades y características de la fuerza en general. Así, la reflexión sobre un espectro de futuros sirve de referencia para monitorizar el entorno de seguridad internacional, y como marco para la planificación del ejército, para definir su tamaño, estructura y requisitos de movilidad inter-teatros para los seis mundos, sirviendo como juego base de capacidades para el desarrollo de la Fuerza Futura de Espectro Completo.

Iniciativa Múltiples Futuros en OTAN

El Mando Supremo Aliado de Transformación (SACT) de la OTAN puso la iniciativa *Múltiples Futuros* (MF) en marcha en abril de 2008, al objeto de realizar un estudio de futuro, con horizonte 2030, que sirviese para orientar a largo plazo las capacidades

de las fuerzas de la Alianza y proporcionase un marco para el diálogo estratégico (SACT, 2008a).

La metodología de Futuros del SACT tiene cabida en el Método de Escenarios expuesto en el punto 3. El proyecto ha usado este marco de forma exitosa para enfocar el pensamiento y para mejorar la comprensión de cómo puede cambiar el mundo. Los escenarios escogidos pondrán de relieve situaciones que representen desafíos para los que la Alianza Atlántica debe estar preparada, deduciendo mejor las implicaciones estratégico-militares. Estas implicaciones serán utilizadas para desarrollar el mejor asesoramiento militar posible para la Alianza y para informar mejor los procesos del planeamiento de defensa.

En el grupo de expertos hay participantes de 21 naciones (desde profesores a miembros del parlamento) así como directivos de la OTAN, civiles y militares. Además, se han realizado contactos con el Mando Aliado de Operaciones (ACÓ) de la OTAN, con la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y con la Unión Europea a través de la Agencia de Defensa Europea (EDA).

La secuencia del proyecto, en marcha en este momento, es:

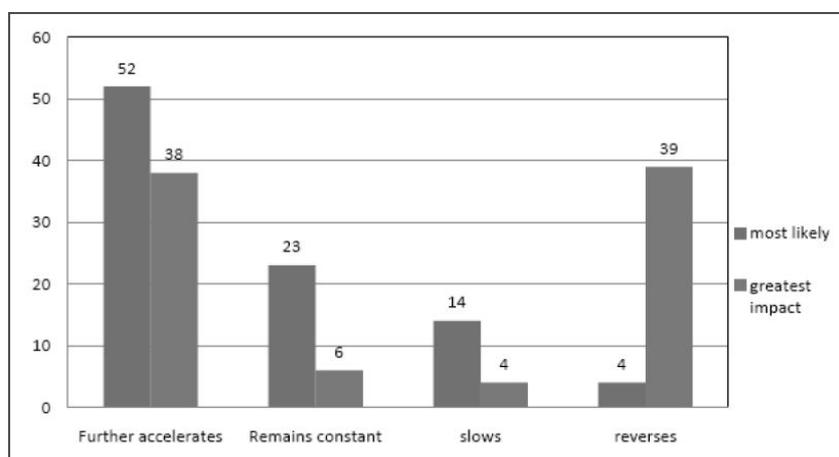
- a) Identificar tendencias y *drivers*
- b) Desarrollar futuros posibles
- c) Finalizar tendencias y *drivers*
- d) Desarrollar los futuros
- e) Concluir desafíos e implicaciones claves

En cuanto al trabajo inicial, se han identificado los *drivers* claves que promueven el cambio. Para ello se llevaron a cabo una serie de seminarios de expertos, reproduciendo la metodología en cuatro grupos de trabajo. En cada seminario, los grupos trabajaron comparando y categorizando los *drivers*, para luego valorar su importancia. Los *drivers* escogidos son (THORGREN, 2008): Gobierno, Energía y recursos, Medio ambiente, Redes y comunicaciones, Demografía, Urbanización, Globalización, Tecnología, y Terrorismo.

Se han realizado, para cada *driver*, análisis de incertidumbre y fiabilidad de ocurrencia, valoración de probabilidad e impacto de las diferentes opciones (cuatro posibilidades por *driver*).

Además, se han hecho «análisis morfológico de relieves» de probabilidad y de impacto y análisis morfológico de afinidades. Para ello se examinaron las relaciones de unos *drivers* con otros, y se han mapeado *drivers* y opciones de los *drivers* (hipótesis) según su afinidad de ocurrencia con otras hipótesis, realizando clasificaciones para distintos niveles de afinidad.

Análisis del driver «Globalización»



(Thorgren, 2008)

Finalmente, se han bosquejado algunos escenarios potenciales, después de una reducción de la lista inicial de *drivers* a 6 variables principales. Estos futuros provisionales son (SACT, 2008b): El lado oscuro de la exclusividad, Estabilidad engañosa, Choque de modernidades y Nuevas políticas de poder.

Para cada futuro hay un conjunto de riesgos y vulnerabilidades. Las siguientes etapas son: identificar las fuentes de la amenaza, para lo que se han dividido en seis categorías dichas fuentes o actores; identificar implicaciones para la seguridad; y, por último, deducir implicaciones militares.

Operaciones basadas en efectos y escenarios

A la vista de la publicación sobre «Operaciones Militares Basadas en Efectos (EBAO)» (Aguirre, 2008) y la secuencia del método

de escenarios expuesta aquí, se pueden concluir que existe un gran paralelismo entre EBAO y la construcción de escenarios del tipo normativo, por las siguientes razones:

a) Se parte de la situación deseada (*normativa*) que es el *estado final* (buscado por el mando político) y se describe el camino o cadena para llegar a esa situación. La cadena «futuro-presente» es: situación final política deseada, situación estratégico-militar, objetivos operacionales, efectos, acciones tácticas.

b) La situación final es alcanzable, realista. Se identifican acciones y recursos tácticos necesarios y posibles.

c) Coordinación, en todos los niveles, con otros actores para conseguir un efecto sinérgico, lo que haría el *análisis de actores*.

—Nivel de acciones tácticas: coordinación con actores a nivel táctico.

—Nivel efectos-objetivos operacionales: coordinando con *actores no militares*.

—Nivel situación estratégico-militar/situación final política: coordinación con *actores multinacionales*.

d) El Análisis de sistema *PMESII* (político, militar, económico, social, de información y de infraestructura) equivale al análisis multidisciplinar.

e) Estudio de nodos del sistema, sobre los que se puede actuar para obtener efectos; y de las *relaciones* entre nodos, equivale a la identificación de *variables* o *drivers claves*.

Como conclusión, se identifica gran paralelismo entre las EBAO y la metodología de escenarios, tipo normativo ya que, fundamentalmente, se define el escenario final deseado (la combinación de hipótesis más la cadena de acciones y efectos desde el nivel táctico hasta el nivel estratégico político deseado), se tienen en cuenta todas las dimensiones y todos los actores implicados, y se identifican *drivers claves*.

CONCLUSIONES

Dentro de la Prospectiva, como herramienta para la planificación a largo plazo, existe un conjunto de métodos, suficientemente formalizados y experimentados, tanto en el sector público como el privado y, en particular, en Defensa.

De forma genérica, el Método de Escenarios puede articular una secuencia metodológica que incluya y asimile el conocimiento de cualquier técnica prospectiva. Dicha secuencia puede ser modelada y simplificada de forma flexible para adaptarla al problema de investigación y a los recursos disponibles

En particular, el método se presenta adecuado como herramienta de planificación en una gran organización, para su uso por un grupo de analistas multidisciplinares, cuando el número de factores a considerar y el grado de incertidumbre son altos.

Su expansión creciente en todos los sectores, y en particular, su aplicación en temas relacionados con la Defensa en varios países y en la OTAN, demuestran su utilidad en la toma de decisiones a largo plazo en el sector de la Defensa.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE AZAÑA, F. J., «Operaciones militares basadas en efectos (EBAO)» en *Revista Ejército*, núm. 807, 2008.
- BLUET, J.C.; ZEMOR, J., «Prospective géographique: méthode et direction de recherches», Metra, 1970.
- GLENN, J.C.; CORDÓN, T.J., «Futures Research Methodology version 2.0», *Milennium Project*, United Nations University, 2003.
- GODET, M., *De la Anticipación a la Acción. Manual de Prospectiva y Estrategia*, Marcombo, Barcelona, 1993.
- GODET, M., «La caja de herramientas de la Prospectiva Estratégica», *cuaderno de LIPS (Laboratorio de Investigación en Prospectiva Estratégica)*, 2001.
- GODET, M., «Creating Futures. Scenario Planning as a Strategic Management Tool», Marcombo, 2001.
- GUERRERO ARANTAVE, A., *Elementos metodológicos básicos para una prospectiva de Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001.
- LGA, «Futures methods», Futures Toolkit, Local Government Association, 2000.
- MEDINA VASQUES, J., *Conversando acerca del método de los escenarios*. Universidad del Valle, Colombia, 1999.
- NICHIPORUK, B., *Alternativa futures and Army Force Planning. Implications for the Future Force Era*, Santa Monica, Arroyo Center, RAND Corporation, 2005.

- ORTS, J.L.; VINUESA, B.; CASTRO, J.; «Metodología», Monografía núm. 99, «Prospectiva de Seguridad y Defensa: viabilidad de una unidad de Prospectiva en el CESEDEN», *Monografías de CESEDEN*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Ministerio de Defensa, 2007.
- SACT, «Múltiple Futures Project Explained», Supreme Allied Commander Transformation (SACT), OTAN, 19 agosto 2008a.
- SACT, «Múltiple Futures Project Read Ahead Package for SACT Seminar», Supreme Allied Commander Transformation (SACT), OTAN, Copenhagen 15-16, octubre 2008b.
- SCHWARTZ, P., «The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World», 1991.
- THORGREN, «Múltiple Futures phase 1 analysis report», Mando Supremo Aliado de Transformación (SACT), OTAN, 2008.
- TORRÓN DURÁN, R., «El Análisis de Sistemas», Isdefe, 1997.
- VINUESA GUERRERO, B., *Definición, obtención e implementación de las Funciones Delfos y su aplicación para la generación de Escenarios Prospectivos*, tesis doctoral, pendiente de publicación, Escuela Politécnica Superior del Ejército, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006.

ANÁLISIS ALTERNATIVO PARA LA ELABORACIÓN DE ESCENARIOS

MIGUEL S. LUPARELLI MATHIEU
Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

Este documento propone la interacción entre las disciplinas de Inteligencia y Prospectiva para la elaboración de escenarios y su validación, y para reducir la aparición de escenarios de ruptura.

La prospectiva elabora escenarios que luego son validados por Inteligencia. Asimismo Inteligencia se nutre de los escenarios para determinar líneas de investigación. Ambas disciplinas se apoyan en mayor o menor medida en predicciones.

En prospectiva las predicciones son resultado del análisis de escenarios. Los cursos de acción y/o estrategias futuribles obtenidos responden a construcciones deterministas que están condicionadas por los modelos mentales de los analistas.

El *análisis alternativo* es un conjunto de técnicas de contraste y contingencia que cumplen la función de cuestionar los supuestos sobre los que se construyen los escenarios y sus resultados. Esta herramienta reduce los efectos de los modelos mentales y los sesgos de los analistas, pero no evita la aparición de escenarios de ruptura.

Palabras clave: Inteligencia; Prospectiva; Estudios de futuro; Análisis alternativo; Escenarios.

INTRODUCCIÓN

Los estudios de futuro han tenido desde siempre un gran interés por predecir con la mayor exactitud posible eventos que

produzcan cambios sustanciales en el *statu quo*, llamados también escenarios de ruptura, o Cisnes Negros. Generalmente estos escenarios se manifiestan como una ruptura en la tendencia del entorno y por lo tanto suelen ser difícilmente previsibles. Se trata de situaciones cuya probabilidad de ocurrencia es muy baja como para tomar relevancia en los análisis de inteligencia y Prospectiva pero que resultan altamente impactantes en la interacción de quienes se ven afectados por el suceso.

En las disciplinas de Inteligencia y Prospectiva es fundamental el análisis humano de la información para la evaluación de los escenarios. La aportación de juicios de valor de los analistas hace que tanto la información captada y procesada como los resultados que arrojan los escenarios sean considerados como predicciones. Por lo tanto el analista es de vital importancia para los estudios de futuro y para la estimación de futuribles. Cuando la estimación de ocurrencia de un suceso depende del componente humano se está expuesto a los modelos mentales de los analistas.

La utilización del *análisis alternativo* —como técnica destinada a evitar juicios sesgados por los modelos mentales de los analistas— y la complementación entre ambas disciplinas de Inteligencia y Prospectiva, podría reducir, aunque no los evitaría, la aparición de escenarios de ruptura.

Inteligencia y Prospectiva

El principal objetivo de la disciplina de Inteligencia es reducir incertidumbres en un entorno de información incompleta e imperfecta¹. Las disciplinas que asimismo conforman el entramado de los servicios de inteligencia (HUMINT, OSINT, IMINT, GEOINT, MASINT, TECHINT y CI) procesan información para obtener un grado de predicción y/o conocimiento de las capacidades e intenciones de las entidades que interactúan en el entorno con el productor de Inteligencia². Posteriormente, el análisis humano convierte la información captada y procesada en Inteligencia para dar soporte a operaciones.

1. JP2-0 Joint Intelligence.
2. JP3-13 Information Operations.

La reducción de incertidumbres está íntimamente ligada a la posibilidad de predecir el futuro inmediato, ya que el conocimiento de las capacidades e intenciones permiten conocer de forma anticipada cuáles serán los posibles cursos de acción y por lo tanto podría anticiparse a las acciones del entorno. Las predicciones en Inteligencia suelen tener un plazo de caducidad muy reducido y por lo tanto requieren que la información sea procesada en tiempo real. Cuanto más corto es el horizonte temporal, menor es la amplitud del conjunto de estrategias o cursos de acciones que se pueden tomar, por lo tanto menor es la incertidumbre con la que se opera.

La Prospectiva coincide con la Inteligencia en que ambas pretenden conocer las capacidades e intenciones del entorno, pero se diferencian en la dimensión de la estimación del futuro y de las estrategias de los actores. La Inteligencia se concentra en el corto plazo inmediato y en las características específicas que determinan los posibles cursos de acción del entorno. En cambio la Prospectiva se dirige al largo plazo y busca conocer las características generales de los escenarios o entornos en los que se interactuará en el futuro.

En Inteligencia la materia prima es la información captada del entorno. Ésta es procesada y puesta a disposición de los analistas para que éstos produzcan informes de inteligencia para resolver incertidumbres en el corto plazo. En cambio en la disciplina de Prospectiva la materia prima fundamental es la participación de expertos en la elaboración de escenarios. Como apunta Benito Vinuesa Guerrero, se trata de construir imágenes de futuro en el presente e identificar escenarios de tendencia y de ruptura.

Las técnicas comúnmente utilizadas en esta disciplina introducen la subjetividad de los expertos a la hora de elaborar los escenarios, pero una vez planteados se utilizan métodos cuantitativos para el tratamiento de la información. Estos métodos a su vez introducen objetividad en la medición y evaluación de los mismos.

Tal como se desprende del análisis de ambas disciplinas la información completa y perfecta es una utopía. La Inteligencia reduce incertidumbres pero no las evita. La Prospectiva elabora escenarios futuribles pero que son susceptibles a cambios o rupturas en las tendencias. Cuando la incertidumbre, o la desviación

de la tendencia en los futuribles, es mínima pero de alto impacto, se trata de escenarios de ruptura o Cisnes Negros³. Es decir, eventos de poca probabilidad pero de muy alto impacto en la evolución de los escenarios y/o del comportamiento de los actores del entorno. Tanto en Inteligencia como en Prospectiva se construyen modelos para que se aproximen todo lo posible a la realidad y se eviten este tipo de rupturas en las predicciones.

Habitualmente una predicción se obtiene de la observación de eventos del pasado y de las fuerza y/o interacciones que actuaron en su evolución hacia el presente. La estimación de la dirección de la fuerza extrapola el escenario de futuro.

Por otro lado, cuando de un escenario se tiene en cuenta las pautas de una extrapolación pero considerando asimismo posible cambios en las fuerzas e interacciones de los escenarios, se trata de proyecciones de futuro. Y finalmente, una predicción adquiere mayor trascendencia cuando, además de contemplar las características de la extrapolación y de la proyección, incorpora asimismo la posibilidad de nuevas fuerzas y/o interacciones que participan en los escenarios.

La casi totalidad de las predicciones comparten una estructura determinista en la elaboración de los escenarios. La observación de las fuerzas e interacciones y su evolución pasada, presente y futura es útil para la elaboración de escenarios de tendencia de predicción, pero ninguna de las técnicas deterministas es capaz de prever la aparición de escenarios de ruptura y/o Cisnes Negros, fundamentalmente porque no es posible detectarlos. Lo imprevisto no entiende de reglas deterministas sino de la libre participación del componente humano en las fuerzas e interacciones del entorno. El comportamiento que se escapa al análisis de escenarios, y que además rompe con la tendencia, son aquellos eventos que producen distorsiones importantes en las predicciones de los sistemas de inteligencia y/o en los estudios de futuro de la Prospectiva. El ejercicio de la mente de los analistas, a través de métodos como el *análisis alternativo*, está diseñado para incentivar la crea-

3. TALEB, Nicholas Nassim, 2008.

tividad de los análisis y de la estimación de los futuribles. Los Cisnes Negros seguirían siendo inevitables, pero se reducirían considerablemente.

ELABORACIÓN DE ESCENARIOS

Los escenarios son representaciones del entorno en el que interactúan los actores que son objeto de estudio. Estas representaciones están limitadas en primer lugar por el número de actores que se introducen en el modelo; por la amplitud de acción de cada uno de los actores, es decir por el número de posibles cursos de acción estratégicos; por las relaciones existentes entre los actores; por la causalidad de las decisiones de unos actores respecto a las decisiones de otros; y por último, pero lo más importante, los escenarios son representaciones de los modelos mentales del componente humano que los diseña, y por lo tanto están sometidos a sesgos cognitivos que influyen en la representación de la realidad. Por lo tanto los escenarios y los resultados del análisis de los mismos arrojan aproximaciones a la realidad que se estudia, y reflejan asimismo las limitaciones de los futuribles y de la incertidumbre que se quiere resolver⁴.

La clasificación comúnmente utilizada de escenarios incluye aquellos que son⁵: *a*) de demostración, cuyo objetivo es descomponer el proceso en hitos y asignarle probabilidades a cada uno de los eventos para determinar cuáles serían los resultados más probables; *b*) escenarios de fuerzas, en los que se estudian las fuerzas en las relaciones de causalidad, sus cambios y posibles incorporaciones de nuevas fuerzas o desaparición de las ya contempladas; *c*) escenarios sistémicos, en los que se estudian tanto los cambios en las fuerzas como el comportamiento de las relaciones de causalidad entre los eventos y/o actores; y *d*) escenarios de futuro, son procesos creativos que se construyen sin restricciones de posi-

4. CLARK, Robert M., 2007, pág. 182.

5. CLARK, Robert M., 2007, págs. 184-186; Godet, M., 2000, pág. 17. Clasifica los escenarios en exploratorios en los que cabrían los escenarios de demostración, de fuerza y sistémicos, y escenarios de anticipación o de futuro.

bilidades de eventos, actores, relaciones de causalidad y fuerzas, y sin detenerse en la evolución de los mismos sino en la imagen de futuro por más inverosímil que parezca.

La elaboración de escenarios es por lo tanto determinista debido principalmente a las relaciones de causalidad que se establecen entre los eventos y/o actores, y por las limitaciones de los resultados. Por este motivo la disciplina de Inteligencia los utiliza en la reducción de incertidumbre respecto a líneas de investigación, pero resultan estériles para reducir incertidumbre respecto a un evento concreto que representa una amenaza a la seguridad y cuyo informe debe servir de soporte a operaciones de seguridad. Por ejemplo, un escenario podría explicar el comportamiento estratégico de una organización terrorista y los efectos causales que podría ocasionar un atentado terrorista dirigido contra una institución en particular, pero no sería capaz de aportar la información necesaria para evitarlo. En cambio un informe de inteligencia necesita conocer las características específicas del atentado que tendrá lugar, sus posibles actores, y el momento y lugar en el que tendría lugar el atentado, para dar soporte a las operaciones de seguridad cuyo objetivo es evitar que el atentado tenga lugar. Esto no quiere decir que los escenarios no sean útiles para Inteligencia, sino que no son aptos para las predicciones que deben dar soporte a operaciones. Por lo tanto los escenarios se utilizan en la validación de líneas de investigación a la vez que los informes de inteligencia aproximan los escenarios a la elaboración más próxima a la realidad.

Disponer de «muchas» Inteligencia sobre un escenario no es garantía de exactitud. Cuantos más informes confirman las hipótesis de los analistas menor es su atención sobre aquellos elementos que rechazan las hipótesis, ya que existe una tendencia natural a creer que más información equivale a más precisión, cuando en realidad es más relevante encontrar evidencias que refuten las hipótesis pues una hipótesis tiene validez cuando no hay evidencias que la rechacen ⁶.

6. HEUER, Richards J., 1999, pág. 128.

Para aquellos aspectos de los escenarios que no se construyen a partir de informes de inteligencia, se realizan aproximaciones a la realidad a partir de la estimación de expertos. En este caso el componente humano y su sesgo cognitivo son el principal enemigo de cualquier intento de elaborar un escenario que sea reflejo de la realidad y que no esté sometido a valoraciones subjetivas. Por lo general los analistas reflejan sus propias visiones sesgadas de la realidad en los modelos que construyen, por más empeño que pongan en ser objetivos en sus estimaciones es inevitable que su juicio afecte en alguno de los elementos y/o relaciones que conforman un escenario.

Por lo tanto la elaboración de escenarios está íntimamente ligada a los modelos mentales de los analistas que los elaboran, y/o de aquellos que interpretan los resultados que arrojan los escenarios. El informe que elaboró la Comisión sobre el 11-S concluyó, entre otras cosas, que los atentados fueron consecuencia de falta de creatividad⁷. No solo porque no fueron capaces de establecer previamente las vulnerabilidades de las cabinas de los pilotos de las aeronaves, sino porque no fueron capaces de relacionar los informes de inteligencia que, estando dispersos, no decían mucho, pero que después de su coordinación, *a posteriori*, parecían indicar que ese tipo de atentado era posible y por lo tanto evitable. El *análisis alternativo* no garantiza que no se vuelvan a producir este tipo de fallo, sin embargo reduciría considerablemente la falta de creatividad del análisis de inteligencia y prospectiva.

ANÁLISIS ALTERNATIVO

El problema de los modelos mentales es tal vez el mayor de los desafíos que tienen los analistas de inteligencia y prospectiva. Los sesgos que se cometen como consecuencia de las predisposiciones de la mente humana a soluciones conocidas, o bien sobre las que hay gran cantidad de evidencias, ha ocasionado muchos

7. The 9/11 Commission Report.

errores de cálculo y previsión. Por otro lado desde la masificación de los medios de comunicación, y en especial de internet, se han desarrollado modelos para la captación y procesamiento automático de la información para poder trabajar sobre la totalidad de información que se genera a diario en este medio. Este proceso de automatización a través de modelos de clasificación, generalmente determinista, salvo excepciones, ha acelerado considerablemente el tiempo necesario para el tratamiento de la información, no obstante, a costa de acelerar este proceso se ha renunciado a la capacidad humana, aun con sus limitaciones, para detectar aquellos elementos que no se correspondan con la aproximación a la realidad.

En la disciplina de Inteligencia se da mucha importancia a esta inecuación entre automatización de los procesos a través de modelos y la participación de los analistas en este proceso. Si bien los sistemas de información están sometidos a revisiones periódicas, la atención se centra en las tareas de los analistas de inteligencia que evalúan la información captada.

La técnica conocida como *análisis alternativo*, implementada por Sherman Kent en la CIA, consiste en someter a los análisis de inteligencia a una serie de herramientas destinadas a cuestionar los modelos mentales y a eliminar los sesgos cognitivos de los analistas de Inteligencia. La mayoría de las tareas se realizan en grupo y generalmente intervienen al menos dos partes que toman posiciones opuestas y/o con distinta perspectiva.

De acuerdo con la clasificación realizada por Kent las técnicas se agrupan en dos grandes categorías⁸: *a*) Contrarias (Comprobar supuestos; abogado del diablo; Equipo A / Equipo B; Equipo Rojo); y *b*) Contingencia (Qué pasaría si?; Alto impacto / Baja probabilidad; Escenarios alternativos). Las pertenecientes al primer grupo tienen como objetivo cuestionar los presupuestos desde la visión contraria a la del analista de inteligencia que realizó el estudio, mientras que el segundo grupo tiene como finalidad establecer planes de contingencia ante situaciones hipotéticas. Este último conjunto de técnicas es tal vez el que más se acerca a

8. KENT, Sherman, 2004, pág. 6.

las necesidades de un analista que evalúa escenarios, mientras que el primer conjunto resulta útil para la construcción de los modelos y sus relaciones de causalidad.

En la utilización de escenarios hay dos instancias bien definidas. Una consiste en la construcción del escenario, es decir, definir el espacio, tiempo y lugar, identificar a los actores y/o variables, establecer las relaciones de causalidad entre las variables y las estrategias o cursos de acción de los actores. Para esta etapa, aunque no es exhaustivo, se podrían utilizar las técnicas del primer conjunto para cuestionar el modelo mental del analista que elabora el escenario.

En cuanto a la otra instancia, que consiste en utilizar y/o evaluar los escenarios y sus resultados, es de gran utilidad el conjunto de técnicas que tienen como objetivo cuestionar los modelos mentales y sus resultados. Pero esta clasificación no es excluyente por lo que las técnicas podrían utilizarse en cualquiera de las etapas de elaboración y evaluación de escenarios.

A continuación se describen brevemente cada una de las herramientas de *análisis alternativo*⁹:

1. *Comprobar supuestos*: La definición de los límites de espacio y tiempo, la identificación de actores y variables, y el establecer relaciones de causalidad y estrategias de acción implica que el analista maneje unos supuestos previos sobre los que se construyen los escenarios. La técnica consiste en cuestionar cada uno de estos elementos para verificar si se sostienen ante situaciones hipotéticas que se aproximan a la realidad. Por ejemplo si se establece que una acción estratégica de un actor provocaría un conjunto de respuestas estratégicas de otro actor, habría que someter este supuesto a la evaluación de un grupo de control o bien encontrar situaciones similares que confirmen esa situación.
2. *Abogado del diablo*: Esta técnica consiste en tomar todos los supuestos contenidos en un análisis que se dan por válidos, para someterlos a análisis alternativos contrarios a las con-

9. GEORGE, Roger Z., 2006, págs. 318-322.

- clusiones iniciales, y observar cuál sería el resultado de confirmarse alguno de los supuestos opuestos.
3. *Equipo A / Equipo B*: Se trata de un juego de roles en el que se establecen grupos (o individuos) de control que toman posiciones opuestas respecto a un mismo análisis. La tarea de defender uno u otra visión confirma y/o refuerza los supuestos iniciales del análisis, asimismo, se encuentran nuevos supuestos o fuerzas que participan también en el análisis, o también es posible que se descarten supuestos que resultan poco útiles en el modelo de análisis.
 4. *Equipo rojo*: Al igual que la anterior, esta técnica es un juego de roles y de empatía en el que se forma un equipo de control (o individuo) que adopta el papel de un actor que ocupa una posición distinta a la del analista. Generalmente se utiliza en estudios de Relaciones Internacionales para comprender cuáles son las fuerzas que guían el comportamiento de líderes de otros países. Para ello se utilizan analistas que conozcan las particularidades del objeto de estudio y que asuman asimismo esta misma perspectiva. El objetivo es evitar que los analistas proyecten su propia imagen acerca de cómo se comportarían ante una situación hipotética, cuestionar los supuestos de los analistas, y proponer estrategias y/o cursos de acción posibles de realizar desde la perspectiva del objeto de estudio.
 5. *Qué pasaría si?*: Esta técnica consiste en poner a prueba el comportamiento de todos los actores y/o variables del modelo, sus relaciones de causalidad y los posibles cursos de acción dentro del espacio tiempo lugar preestablecido. Consiste en modificar los valores de las variables, probar todas las combinaciones de las decisiones estratégicas y de los comportamientos de las relaciones de causalidad. En esta técnica no se cuestionan los supuestos sino que se modifican para ver cuáles serían los resultados de todas las situaciones posibles, incluidas las poco probables. La propia interacción del analista con un modelo de contingencia incorpora creatividad aunque dentro de los límites de las posibilidades del modelo.

6. *Alto impacto / Baja probabilidad*: En este caso la creatividad del analista es fundamental para detectar eventos cuya probabilidad es muy baja pero su impacto es muy alto. Estas situaciones se contrastan con las posibilidades del modelo para descubrir qué condiciones se deberían dar para que la ocurrencia del evento sea factible. Asimismo si el modelo no es suficiente para explicar el suceso, significaría que habría que cambiar algunos de los supuestos, elementos o acciones contempladas, como así también los límites en tiempo y espacio preestablecidos. Esta técnica a diferencia de las anteriores es probablemente la que más creatividad requiera y donde se impongan menos límites a las posibilidades del modelo. Cuando tiene lugar un evento de estas características, pero que no fue previamente descubierto o considerado en los análisis, se dice que se trata de un Cisne Negro.
7. Escenarios alternativos: Por último la disciplina de Inteligencia recurre a la elaboración de escenarios como último recurso adicional disponible del análisis alternativo. En este campo, la elaboración de escenarios consiste en la detección de cursos de acción y/o decisiones estratégicas ante situaciones de información incompleta e imperfecta, y por lo tanto de incertidumbre. Como resultado se obtiene una matriz de eventos, probabilidades de ocurrencia y posibles situaciones *a posteriori*.

Este conjunto de técnicas, en el que también se incluye la elaboración de escenarios, es utilizado por los analistas de inteligencia para cuestionar sus modelos mentales y evitar los sesgos. No obstante cada una de estas técnicas están limitadas por los recursos que se asignan a cada una de éstas y por los propios modelos mentales de los analistas que participan en las mismas, ya sea como grupo de control o bien desempeñando roles. Por lo tanto, si bien el *análisis alternativo* es una forma de mejorar el análisis humano y perfeccionar las aproximaciones a la realidad de los modelos, no son infalibles a la hora de detectar escenarios de ruptura que inutilizan las tendencias preestablecidas.

CONCLUSIÓN: FUTURO PRÓXIMO

La disciplina de Inteligencia está principalmente diseñada para dar soporte a operaciones a corto plazo, por lo que sus técnicas y la propia dinámica del entorno no le permiten elaborar estudios de futuro. Sus predicciones caducan en el corto plazo y responden a análisis de las evidencias que se captaron del entorno. Las hipótesis que se construyen se verifican o revisan de forma inmediata y continua.

Por otro lado la disciplina de la Prospectiva utiliza técnicas de análisis para proyectar el futuro a grandes rasgos, es decir múltiples escenarios sobre los que se realizan evaluaciones y mediciones periódicas pero no continuas. Esto hace que los futuribles no resuelvan incertidumbres en el futuro inmediato ni den soporte a operaciones.

Ambas disciplinas distan en cuanto a técnicas, objetivos y horizonte temporal. No obstante la Inteligencia y la Prospectiva se complementan mutuamente. Por un lado la Prospectiva es más idónea para la elaboración de escenarios y la evaluación de futuribles. Sus análisis no están condicionados por el corto plazo ni por dar soporte a operaciones por lo que pueden abstraerse de la realidad cotidiana y proyectar escenarios a largo plazo. Estos escenarios implican un tiempo y lugar, unos actores y/o variables, y unas relaciones de causalidad y/o cursos de acción. La construcción resultante de la combinación de todos estos elementos implica una serie de supuestos que se obtienen del análisis de expertos en la materia, de informes de inteligencia o de la simple teoría.

La disciplina de Inteligencia está sometida a una validación constante de sus métodos y resultados ya que está íntimamente ligada a las operaciones de seguridad. Un fallo de estimación, predicción y/o participación de actores y posibles cursos de acción representan un fallo en la seguridad y por lo tanto un evento de desestabilización. Por lo tanto en esta disciplina es fundamental captar, procesar y analizar la información de forma tal que se reduzcan las incertidumbres al nivel más próximo a la realidad posible.

La combinación de ambas disciplinas implica por un lado, la construcción de escenarios de Prospectiva que generalmente sirven de líneas de investigación sobre las que se concentrarían los

esfuerzos de los servicios de inteligencia, y por otro, la elaboración de informes de inteligencia para la evaluación de los escenarios y su posibilidad de ocurrencia como así también proponer ajustes en los elementos que constituyen un escenario, como por ejemplo, ampliar el tiempo y lugar de los escenarios, sus actores y/o variables, y validar, rechazar o ampliar las estrategias de cada uno de los actores.

Asimismo el *análisis alternativo* inicialmente implementado para mejorar la tarea de los analistas de inteligencia es también útil para evitar que los modelos mentales condicionen a quienes elaboran los escenarios en Prospectiva e introducir elementos que cuestionen los supuestos y propongan soluciones de contingencia.

Pero a pesar de la complementación entre las dos disciplinas y de la utilización de métodos para evitar los modelos mentales y los sesgos cognitivos de los analistas, todavía tienen lugar hitos que por lo inesperado de sus objetivos y métodos resultan escenarios de ruptura, o Cisnes Negros. Estos eventos no previstos por los informes de inteligencia o los escenarios de Prospectiva provocan una gran desestabilización del *statu quo* que es inevitable. Son parte del sistema y si bien es posible minimizar el número de escenarios de ruptura y/o sus efectos, no es posible evitarlos. Por lo tanto los sistemas de inteligencia y prospectiva deberían trabajar en conjunto para reducir el número de los escenarios de ruptura y de sus efectos. La utilización del *análisis alternativo* para la elaboración de escenarios y la interacción entre Inteligencia y Prospectiva para la validación de los mismos es probablemente un camino, aunque no el único, para conseguirlo.

BIBLIOGRAFÍA

JP2-0, (2007): *Joint Intelligence*.

JP3-13, (2006): *Information Operations*.

The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorists Attacks Upon United States. Executive Summary.
http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report_Exec.pdf
[Consultado el 08/02/2009]

CLARK, Robert. M., *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*, CQ Press, United States of America, 2007.

- GEORGE, Roger. Z., «Fixing the Problem of Analytical Mindsets: Alternative Analysis», en George, Roger. Z. & Kline, R. D., *Intelligence and the National Security Strategist: Enduring Issues and Challenges*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., United States of America, 2006.
- GODET, Michel, y otros, «La caja de herramientas de la prospectiva estratégica», Cuaderno núm. 5, Gerpa y Electricité de France, Mission Prospective, Prospectiker, 2000.
- HEUER, R. J. Jr., *Psychology of Intelligence Analysis*, Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, 1999.
- KENT, Sherman, «Making Sense of Transnacional Threats», *Occasional Papers* (Sherman Kent Center). Vol. 3, núm. 1, October 2004.

PARTE II
ESTRUCTURAS, PROCESOS
Y ÁMBITOS REGIONALES Y GLOBALES

LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

MIGUEL ÁNGEL BALLESTEROS MARTÍN
Instituto Español de Estudios Estratégicos

LUIS JOYANES AGUILAR
Universidad Pontificia de Salamanca

Resumen

A medida que se van desarrollando las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), el cambio social va tomando el protagonismo en nuestras sociedades. La información se convierte en un recurso clave en la economía, en la cultura, en la política y por supuesto en las relaciones internacionales. Las TIC se convierten en un factor clave en la estabilidad y la seguridad internacional, a la vez que son un instrumento fundamental en las nuevas estrategias de seguridad nacional e internacional.

El sociólogo canadiense Marshall McLuhan anticipó que los avances de la informática y de las telecomunicaciones convertirían al mundo en una «aldea global». Estaba adelantando la nueva etapa de la humanidad que desde hace varias décadas estamos viviendo. El intercambio de información, juntamente con la circulación de personas, bienes y capitales, está contribuyendo de forma significativa a una nueva forma de organización del mundo.

Palabras clave: Globalización; Actores estatales; Nuevos riesgos; Nuevas amenazas; Seguridad.

GLOBALIZACIÓN: LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD

El siglo XXI es una época de gran transformación, quizás la de más repercusión en la historia. La situación mundial actual comprende la interrelación de un conjunto de procesos políticos, económicos, intelectuales, culturales, demográficos, y ambientales nunca antes visto. La confluencia de estos procesos se hace más

aguda por la conectividad del mundo presente, una conectividad que abarca todo el planeta y que es producto de la globalización. Cada uno de estos procesos representa una dimensión del orden mundial, aunque hasta ahora ha sido el orden político el que ha construido el marco referente y legal de la actuación pública y se manifiesta en el sistema internacional de Estados y en las estrategias de seguridad adoptadas por cada nación.

Hasta la caída del Muro de Berlín las grandes potencias y las organizaciones que lideraban el panorama internacional, seguían estrategias de defensa nacional y colectiva. Este era el caso de la OTAN, el Pacto de Varsovia, o la adormecida Unión Europea Occidental (UEO).

Paralelamente al final de la Guerra Fría y a la desaparición de la política de bloques comenzó a desarrollarse la globalización, a través de la cual los ciudadanos de las más alejadas regiones del planeta tomaban conciencia de lo que ocurría en otros lugares de la aldea global gracias a las TIC.

Con las noticias que transmiten imágenes de guerras y conflictos violentos en general, surge la necesidad de que la comunidad internacional se involucre en la pacificación de esos conflictos. La opinión pública de los países desarrollados comprende que no puede permanecer indiferente ante situaciones dramáticas y demanda la acción de sus gobiernos. Surge así hace 20 años una comunidad internacional que se involucra en los conflictos haciendo lo posible por pacificarlos y reconstruir la paz. Organizaciones como la OTAN, OSCE o la UE intervienen con mayor o menor acierto en lugares muy alejados de sus metrópolis buscando la pacificación y la estabilización de los Balcanes, Oriente Próximo, República democrática del Congo, Haití, etcetera.

De la mano de la globalización la seguridad adquiere una especial relevancia. La pacificación y la estabilización de regiones muy alejadas de nuestras fronteras son responsabilidad de todos.

La globalización nos lleva a realizar inversiones empresariales allende nuestras fronteras, a la vez que favorece el comercio transnacional, y la búsqueda de recursos procedentes de los lugares más diversos del planeta, sin olvidar a los miles de españoles moviéndose por el mundo. Todo ello hace que muchos de nuestros intereses se localicen lejos de nuestro territorio. La pro-

tección de nuestros pesqueros en los mares fallidos frente a las costas de Somalia requiere la presencia de fuerzas de la UE y de España en particular que proporcionen protección y seguridad a nuestros hombres de la mar.

Este panorama hace que los países se asocien en organizaciones supranacionales para proteger sus intereses a la vez que contribuyen a la paz y a la estabilidad mundial.

Hasta hace a penas dos décadas el concepto que predominaba en las relaciones internacionales era el de *defensa*, quedando el concepto de *seguridad* relegado a un segundo plano, como lo demuestra el hecho de que las principales organizaciones internacionales creadas para la seguridad y la defensa estaban volcadas en la defensa de sus miembros sin apenas dedicar esfuerzos a la seguridad internacional, exceptuando el caso de Naciones Unidas y de la OSCE. El concepto de *defensa*, más restringido que el de *seguridad*, prestaba atención únicamente aquellos peligros que podían amenazar la soberanía e integridad de los Estados o Naciones que conformaban esas organizaciones. Se trataba de organizaciones de defensa colectiva como la OTAN y la UEO. La gran mayoría de los países del planeta dedicaban todos sus planes estratégicos a la defensa limitando la seguridad al interior de sus fronteras pero no a las relaciones internacionales. Las grandes potencias que intervenían en el exterior lo hacían como parte de su estrategia de defensa. Todo lo expuesto concebía que aquellos países que diseñaban planes estratégicos lo hacían en el campo de la defensa exclusivamente, fijando su atención en sus adversarios y no en la seguridad internacional.

LA GLOBALIZACIÓN: LA OPORTUNIDAD PERDIDA

La globalización se presentó como una oportunidad para limar diferencias entre sociedades desarrolladas y subdesarrolladas, entre sociedades ricas y pobres, entre sociedades industrializadas y agrarias, entre el Norte y el Sur. Una oportunidad para aprovechar el cambio social en beneficio de la seguridad internacional pieza clave del desarrollo.

Paradójicamente cuanto más se conectan entre sí las sociedades más desarrolladas, más distancia se abre entre estas y aque-

llas sociedades que carecen de las infraestructuras básicas para poder aprovechar las ventajas de la globalización. Y así surge la idea del aprovechamiento comercial de la globalización, de la interpretación de la globalización desde una óptica economicista.

Según el sociólogo belga Armand Mattelart¹ la idea de la globalización es propia de los especialistas de marketing y gestión, y resulta ser la estructura básica para interpretar el mundo y el fundamento del nuevo orden mundial que se está gestando.

La globalización ofrece oportunidades para el desarrollo de los más desfavorecidos, pero también presenta graves riesgos que implicarían mayores desequilibrios entre regiones geopolíticas desarrolladas y no desarrolladas. Para el Premio Nobel Joseph Stiglitz², la globalización no está contribuyendo a solucionar los problemas de desigualdad en términos generales, y así indica que:

Para muchos de los pobres de la Tierra no está funcionando. Para buena parte del medio ambiente no funciona. Para la estabilidad de la economía global no funciona. La transición del comunismo a la economía de mercado ha sido gestionada tan mal que —con la excepción de China, Vietnam y unos pocos países del este de Europa— la pobreza ha crecido y los ingresos se han hundido.

La globalización es también causa de frustraciones entre los más pobres que pueden llegar a generar violencia entre grupos sociales que se consideran agraviados. Anthony Giddens³ analizó las teorías de James Davies, explicando que la pobreza o las privaciones constantes no convierten a las personas en revolucionarios. Es decir, que no es la privación absoluta la que conduce a la protesta, sino la privación relativa: la distancia que hay entre la vida que la gente se ve obligada a llevar y lo que cree que podría lograr de una manera realista. Son las expectativas frustradas las que generan la protesta e incluso la violencia.

1. MATTELART, Armand: *Historia de la utopía planetaria. De la ciudad profética a la sociedad global*, Paidós, Barcelona, 2000.

2. STIGLITZ, Joseph E. *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002, págs. 269.

3. GIDDENS, Anthony, *Sociología*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, págs. 641.

En la Estrategia de Seguridad europea podemos leer: «Cada año mueren de hambre y mal nutrición 45 millones de personas. El sida es hoy una de las pandemias más devastadoras de la historia de la humanidad y un factor de fractura social. El África subsahariana es hoy más pobre que hace 10 años. La seguridad es una condición para el desarrollo».

Según NNUU 840 millones de personas padecen hambre y no disponen de alimentos suficientes durante todo el año, de ellos 300 millones son niños. La meta de esta Organización para el nuevo milenio es garantizar que todos los habitantes de la Tierra dispongan de los tipos de alimentos necesarios en cantidad suficiente. En las zonas más afectadas por el hambre, situadas mayoritariamente en países del África Subsahariana, más de un 35% de su población está afectada por desnutrición. La característica común en todos estos países es el alto porcentaje de población contabilizada en la categoría de la extrema pobreza y la elevada deuda externa, que pesa como una losa para poner en marcha cualquier iniciativa de desarrollo de sus gobiernos. La deuda con los más ricos actúa como freno al desarrollo.

Aunque es cierto que la globalización ha logrado una cierta expansión de la prosperidad, la distribución de sus beneficios no es homogénea y la pobreza sigue siendo un problema de dimensión global⁴. Otro aspecto negativo que se ha adscrito a la globalización es el fanatismo que reacciona contra el proceso de modernización visto como una imposición por los poderes económicos y como un neoimperialismo.

LA GLOBALIZACIÓN: APARICIÓN DE ACTORES NO ESTATALES

Desde la Paz de Westfalia que puso fin a la Guerra de los Treinta años en 1648, poniendo fin a las guerras de religión en territorio europeo, las relaciones internacionales se basan en la defensa de los intereses nacionales por los únicos actores reconocidos: los Estados. Decía el sociólogo estadounidense Charles Tilly que «El Es-

4. Joseph E. STIGLIZ, *El malestar de la globalización*, Santillana Ediciones Generales, 10.ª edición, Madrid, España, 2004, págs. 29-30.

tado es el que hace la guerra y la guerra hace al Estado ». La evolución histórica de los Estados-Nación hasta la generalización de los sistemas democráticos ha reforzado el papel de los Estados. Para Pierre Calame⁵ «El modelo fundamental de los Estados-Nación es el del acuerdo internacional sobre objetivos claramente delimitados y de interés común y no el de un abandono de soberanía en beneficio de instancias que trascenderían los intereses nacionales».

La globalización ha supuesto una disminución del protagonismo de los Estados. Para el sociólogo alemán Ulrich Beck⁶, la globalización es:

El conjunto de procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios. La globalidad resultante es irreversible. Significa también ausencia del *Estado mundial*; más concretamente, sociedad mundial sin Estado mundial.

Sin embargo la globalización ha favorecido la aparición de nuevos actores no estatales como las grandes empresas multinacionales que llegan a tener presupuestos mayores que muchos Estados a la vez que sus crisis pueden llegar a desestabilizar los sistemas financieros internacionales.

De la mano de la globalización han ido surgiendo actores no estatales como las organizaciones multinacionales de carácter regional, como la UE o el G7 más Rusia. Recientemente y ante la crisis económica mundial ha sido necesario buscar una nueva fórmula más representativa de la situación internacional que se ha materializado en el G20 reunido en Washington el 15 de noviembre de 2008 en la que también participó España. En palabras de Joschka Fischer⁷ «la globalización ha provocado un cambio duradero en el reparto de poder y de oportunidades, y ha sentado

5. CALAME, Pierre, Actores no estatales y gobernanza mundial, <http://www.world-governance.org/spip.php?article264>, (visitada el 6-12-2008).

6. BECK, Ulrich, *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la Globalización*, Barcelona, Paidós Estado y Sociedad, 1998, págs. 27 y 32.

7. FISCHER, Joschka, «Europa y el nuevo orden mundial», en *El País* el 7 de diciembre de 2008.

las bases de un nuevo orden mundial para el siglo XXI». En ellas los Estados están representados y hacen pesar sus intereses pero con frecuencia ven condicionado su política y su papel internacional por los compromisos adquiridos con anterioridad. Este es el caso de la política económica y monetaria de la UE que se decide en el ámbito comunitario en detrimento del protagonismo de los Estados miembros.

Las ONG, con un importante papel social generalmente a favor de los más desfavorecidos o de protección de medio ambiente, desempeñan un importante papel en la resolución de la reconstrucción de la paz y en la transmisión de ayudas a las regiones más desfavorecidas que pueden contribuir a la estabilización de esas zonas.

Las recientes elecciones a presidente de EEUU son un buen ejemplo de las consecuencias de la globalización. Los estadounidenses han elegido un presidente que nació en 1961, hijo de una estadounidense y un Keniata, que llegó a EEUU como estudiante universitario. Dos años después de su nacimiento, sus padres se separan. Su padre regresa a Kenia donde murió en 1982 y su madre se volvió a casar, en esta ocasión con un indonesio, trasladose a vivir a Indonesia en 1967, donde vivió hasta 1972 en que regresaron a Hawai, viviendo con su abuela materna tras el fallecimiento de su madre. Con el tiempo se convertiría en el quinto senador afroamericano en la historia de los EEUU. Elegido presidente su influencia en las decisiones internacionales son innegables y con mucha probabilidad su formación multicultural influirá en esas decisiones.

Entre todas las tecnologías de la información y la comunicación, destacan las que ha configurado Internet, que en la última década se ha convertido en un motor de cambio social cuyas consecuencias en el ámbito de la política no puede ser ignorado. En el proceso electoral para la elección de Obama como presidente de los EEUU, Internet se ha manifestado como una herramienta clave. De los 600 millones de dólares que recaudó Obama para la campaña, la mayoría fruto de pequeñas aportaciones de ciudadanos anónimos, el 62% de esas donaciones se hicieron a través de Internet. Los responsables de la campaña electoral prestaron gran atención a Internet por donde difundían sus mensa-

jes prácticamente en tiempo real. Para las nuevas generaciones, los denominados *nativos digitales*, que han crecido conviviendo con estas tecnologías, las redes sociales que utilizan para comunicarse son sus amigos o conocidos digitales son un factor de dinamismo social.

El fenómeno de los blogs de los que se calcula que hay 130 millones en todo el mundo y las paginas de información en general pueden llegar a constituir un autentico contrapoder. Esa masa de internautas que no respeta fronteras y que utiliza la red de redes como foro de debate y cinta de transmisión de ideas conforma un actor no estatal de gran importancia en los países democráticos.

La telefonía móvil también esta dando lugar al surgimiento de las masas de ciudadanos que aprovechan las nuevas tecnologías para dinamizar a la sociedad a golpe de SMS con la finalidad de alcanzar cambios políticos. Moisés Naím⁸ dice que: «los mensajes de texto como instrumento de coordinación política se han convertido en un fenómeno mundial» y este fenómeno no parece que tenga carácter transitorio, por el contrario se está asentando. Naim dice que «las turbas inteligentes han llegado para quedarse». En abril del 2006, Gyanendra, el entonces rey de Nepal, ordenó la suspensión de todos los servicios de telefonía móvil ya que las agrupaciones anti-monárquicas estaban usando mensajes de texto para organizar las protestas que eventualmente terminaron derrocándolo.

Pero también han aparecido actores no estatales indeseables como son las organizaciones terroristas transnacionales e internacionales que aprovechando todas las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, los medios de transporte y las facilidades de movimiento de mercancías y personas movilizan a extremistas que se integran en organizaciones terroristas como Al Qaeda para contribuir a los objetivos estratégicos de carácter global que tiene la organización.

8. NAÍM, Moisés, «Turbas inteligentes», en *El País* el 7 de diciembre de 2008.

En la actualidad no hay ninguna potencia capaz de hacer frente por sí sola a las amenazas globales como el terrorismo o la proliferación, por lo que las organizaciones internacionales existentes o aquellas que se puedan crear tienen más protagonismo que nunca. Las propias Naciones Unidas son un buen ejemplo de la dinamización que han adquirido con la confluencia del fenómeno de la globalización y del final de la Guerra Fría. Una buena prueba es que desde 1989 hasta nuestros días, en 19 años, el Consejo de Seguridad ha aprobado 1177 Resoluciones, mientras que en los 43 años anteriores, que abarcan desde la creación de la ONU hasta 1989 se aprobaron 646 Resoluciones.

GLOBALIZACIÓN: NUEVOS RIESGOS Y NUEVAS AMENAZAS

De la mano de la globalización aparecen nuevas amenazas como el terrorismo internacional, que se sitúa en zonas protegidas pero que extiende sus tentáculos, atravesando las fronteras sin grandes dificultades. A esta amenaza hay que añadir múltiples riesgos multifacéticos. Uno de los más notables es la proliferación de armas nucleares que de la mano de científicos poco escrupulosos como Abdul Qadeer Khan, padre de la bomba atómica paquistaní, quien ha mantenido relaciones con Trípoli, Teherán y Pyongyang para aportar sus conocimientos nucleares.

El programa de enriquecimiento de uranio de Irán viene a contribuir a este riesgo y podría llegar a ser una amenaza para la estabilidad regional. Aparentemente el programa norcoreano parece estar controlado a corto plazo.

Pero tal vez el mayor riesgo al que nos enfrentamos es la desigualdad entre países ricos y pobres que lejos de disminuir aumenta y que es la causa de grandes movimientos migratorios en condiciones inhumanas, a la vez que puede ser un buen caldo de cultivo para la aparición de nuevos conflictos o el incremento de fenómenos terroristas.

A pesar de la pérdida de protagonismo de los Estados, estos siguen siendo una pieza clave de las relaciones internacionales. Hoy día son los únicos interlocutores válidos en las organizaciones internacionales como la ONU, donde su Secretario General Kofi Annan en el discurso de apertura de la 54.^a Asamblea Ge-

neral de Naciones Unidas en mayo de 2001, reconocía que «los Estados son mayoritariamente considerados instrumentos al servicio de su pueblo y no al contrario», a la vez que recordaba que «los Estados soberanos tienen que obedecer ciertas reglas morales generales».

Es cierto que las agresiones a gran escala contra un Estado occidental son improbables pero en este mundo cada vez más globalizado aparecen constantemente nuevas amenazas más diversas, menos visibles y menos previsibles según el Documento Solana: «Una Europa segura en un mundo mejor». Estrategia de Seguridad de la UE.

Otra amenaza derivada de la globalización son las organizaciones de crimen organizado de ámbito transnacional como son las organizaciones de narcotráfico que distribuyen estupefacientes por todo el mundo, u organizaciones de tráfico de seres humanos que entre otras cosas se dedican a la inmigración ilegal y a la explotación de seres humanos.

Los problemas medioambientales de gran alcance también adquieren importancia global y pudieran llegar a ser causa de conflictos, o por el contrario, los conflictos pudieran ser causa de catástrofes medioambientales de grandes proporciones. Este sería el caso de un conflicto nuclear.

Las amenazas fundamentadas en actores no estatales son de carácter asimétrico en su mayor parte, lo que les hace menos predecibles y más difíciles de controlar y de conocer en toda su extensión. La información sobre ellas es más difícil de obtener y sin embargo esa información es la principal herramienta para combatir las. La búsqueda de la información en un mundo globalizado donde con frecuencia, la amenaza no tiene localización geográfica, se convierte en una dificultad añadida. La obtención de información requiere de la colaboración internacional.

Ningún país tiene capacidad de enfrentarse por sí solo a estas nuevas amenazas. Por ello todas las estrategias occidentales de seguridad y defensa, incluida la española, se basan en un sistema de actuación multilateral pero sin descartar situaciones que puedan requerir una respuesta puramente nacional.

La globalización plantea nuevos retos a las Fuerzas Armadas como organización que ahora tienen que trabajar en un entor-

no global en colaboración con otros países amigos y aliados. Con este fenómeno ha crecido la demanda de participación en misiones de prevención de conflictos y gestión de crisis, operaciones de mantenimiento de la paz, respuesta a desastres, ayuda humanitaria y de reconstrucción de países. Operaciones que generalmente requieren una aproximación integral de acciones civiles y militares por lo que es necesario establecer una estrategia de seguridad nacional que permita diseñar los papeles que cada ministerio debe jugar, consagrando la acción unificada del Estado con sus múltiples capacidades.

La combinación multidisciplinar para la resolución de las crisis internacionales o para la estabilización de los conflictos bélicos conducen a una potenciación de lo que Joseph Nye⁹ denomina el *Smart power*, entendido como la habilidad para combinar el poder duro y el poder blando (hard and soft power) en la estrategia utilizada. Es decir, la combinación de las capacidades militares con las económicas, diplomáticas, etcétera, porque como dice el Secretario de Defensa estadounidense Robert Gates «el poder militar sólo no puede defender los intereses Americanos en todo el mundo».

La globalización nos lleva a definir una estrategia de seguridad nacional de carácter multidisciplinar que requiere unas capacidades distintas de las que se requerían en un ambiente de Guerra Fría, por ejemplo, son necesarias unas Fuerzas Armadas con una gran capacidad expedicionaria, basada en grupos modulares que se puedan combinar para formar paquetes de fuerza eficaces.

Por todo ello y aprovechando cuanto nos ofrece el mundo de hoy, especialmente los avances producidos gracias a la revolución tecnológica, muchos ejércitos occidentales han iniciado los necesarios procesos de transformación. Esta transformación se refleja en una alteración de sus procedimientos que requieren no solo un cambio e incluso la modernización de los medios materiales, sino también en la organización y en la formación. Las nuevas ope-

9. NYE, Joseph, «Smart Power», The Huffington Post, The Internet Newspaper, 29 de Noviembre de 2007, http://www.huffingtonpost.com/joseph-nye/smart-power_b_74725.html.

raciones derivadas de la globalización requieren un militar con un altísimo grado de formación en temas como el conocimiento de idiomas o en el conocimiento y comprensión de otras culturas y geografías que faciliten su trabajo, sin olvidar lo que siempre le ha sido natural en su trabajo: el liderazgo y la capacidad de sacrificio.

Este carácter multidisciplinar de las estrategias de seguridad nacional hace que surjan un nuevo tipo de pensadores en este campo. Hasta el final de la II Guerra Mundial, los estudiosos de la seguridad y la defensa en el ámbito de las relaciones internacionales eran mayoritariamente militares y en algún caso líderes políticos. Autores internacionalmente reconocidos como Tucídides, Jenofonte de la antigua Grecia, Vegetius en Roma o los más recientes Jomini o Clausewitz, fueron hombres y armas, sin embargo en la actualidad, en este mundo globalizado, los conflictos —especialmente los conflictos bélicos multifacéticos— requieren acciones y análisis multidisciplinarios para su auténtica resolución. Por eso no es de extrañar que en el último medio siglo la mayoría de los analistas reconocidos internacionalmente sean profesores de universidades anglosajonas, que disponen de institutos o departamentos dedicados a este tipo de estudios. Autores como Brzezinski, o los controvertidos Francis Fukuyama o Samuel Huntington, son profesores de las universidades Johns Hopkins de Washington y Harvard respectivamente.

CONCLUSIÓN

La desaparición de los bloques y la aparición de las nuevas tecnologías han dado paso a la globalización de la economía, de la política y del conocimiento. Esto ha desplazado los intereses nacionales más allá de las fronteras nacionales, de forma que si ahora analizamos los espacios geopolíticos de interés para un país como España, hay que analizar aquellas regiones geopolíticas donde nuestras empresas tienen intereses económicos o el lugar de donde proceden los recursos necesarios para mantener nuestra forma de vida y especialmente los recursos energéticos como son el petróleo o el gas. Pero también hay que poner especial atención en aquellas regiones donde nos podemos ver implicados en operaciones de paz, como consecuencia de nuestra pertenencia a

organizaciones internacionales como la UE o la OTAN. La solidaridad con nuestros socios, implica responsabilidades hacia zonas geográficas muy alejadas. Por último, las zonas geopolíticas de donde proceden riesgos y amenazas que pudieran poner en peligro nuestra sociedad, también requieren especial atención. Sin olvidar que las amenazas asimétricas como el terrorismo internacional o el crimen organizado no tienen territorio propio, por el contrario dispersan sus organizaciones para dificultar su desarticulación.

Los múltiples actores no estatales que intervienen en las complejas relaciones internacionales y la tendencia a una mayor globalización requieren estrategias de seguridad nacional que engloban a las de defensa. Estrategias de aproximación integral, de carácter multifacético en las que deben participar los diversos ministerios y no sólo el de Defensa. Hasta la fecha sólo EEUU y Gran Bretaña disponen de estrategias de seguridad de estas características, si bien Francia aprobó en junio de 2008 su Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional que equivale a una estrategia de seguridad nacional. Otros países como Alemania o Italia están desarrollando estrategias de este tipo, mientras que España está a punto de iniciar un proceso para dotarse de una estrategia de seguridad nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- BECK, Ulrich, *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la Globalización*, Paidós, Barcelona, 1998.
- CALAME, Pierre, Actores no estatales y gobernanza mundial, <http://www.world-governance.org/spip.php?article264>, [Consultado el 6-12-2008].
- FISCHER, Joschka, «Europa y el nuevo orden mundial», *El País*, 7-Dic-2008.
- GIDDENS, Anthony, *Sociología*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.
- MATTELART, Armand, *Historia de la utopía planetaria. De la ciudad profética a la sociedad global*, Paidós, Barcelona, 2000.
- NAÍM, Moisés, «Turbas inteligentes», *El País* el 7-Dic-2008.
- NYE, Joseph, «Smart Power», *The Huffington Post*, The Internet Newspaper, 29 Nov 2007, http://www.huffingtonpost.com/joseph-nye/smart-power_b_74725.html
- STIGLITZ, Joseph E., *El malestar en la Globalización*, Taurus, Madrid, 2002.

NUEVAS CONTRIBUCIONES EN EL CAMPO
DE LA SEGURIDAD: LAS INTERVENCIONES
INTERNACIONALES *NOVIOLENTAS*

DIEGO CHECA HIDALGO
Universidad de Granada

Resumen

La intención de este trabajo es estudiar las intervenciones internacionales *noviolentas*, —una de las experiencias alternativas de transformación de conflictos— y mostrar sus contribuciones al campo de la seguridad, especialmente en la reducción de los niveles de violencia y en la construcción de paz.

En primer lugar, la presente comunicación diseccionará el concepto de intervenciones internacionales *noviolentas*. A continuación se analizarán sus características más relevantes: su carácter internacional, su naturaleza *noviolenta*, el componente civil que las protagoniza, su activismo de base, su trabajo por la construcción de paz y su posicionamiento frente a la injusticia.

Después se mostrarán las diferentes formas que tanto las presentes como las pasadas experiencias de esta categoría de intervención internacional en conflictos pueden adoptar. Para ello se presentará una tipología de las intervenciones internacionales *noviolentas* para la transformación de conflictos y se ilustrará con ejemplos.

Finalmente, este texto recogerá una amplia muestra de las actividades que las intervenciones internacionales *noviolentas* para la transformación de conflictos están desarrollando en la actualidad en diferentes partes del mundo, tanto en el ámbito de la prevención de conflictos, como en los de *peacekeeping*, *peacemaking* y *peacebuilding*.

Palabras clave. Intervenciones internacionales *noviolentas*; Transformación de conflictos; *Noviolencia*; Sociedad civil; Construcción de la paz.

LAS INTERVENCIONES INTERNACIONALES *NOVIOLENTAS* PARA LA TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS

La intervención *noviolenta* de partes externas¹ en situaciones de conflicto es una práctica de gestión de conflictos y de construcción de paz con múltiples experiencias a lo largo de la historia. Sin embargo, es durante el siglo XX cuando cobra un mayor protagonismo en la escena internacional y se convierte en un instrumento relevante para la gestión internacional de conflictos. Tradicionalmente, los gobiernos han reservado a los ejércitos un importante papel en la gestión de crisis y conflictos internacionales. Guerras, conflictos armados y otras catástrofes han provocado intervenciones internacionales militares para frenar la violencia o para paliar los efectos de estas calamidades sobre la población, en nombre del bien, de la justicia, o bajo el calificativo de humanitarias.

No obstante, a lo largo del último siglo han existido un creciente número de intervenciones internacionales no militares que trataban de socorrer a aquellos que sufrían desastres naturales o violencia en sus distintas manifestaciones. Dichas actuaciones han sido auspiciadas tanto por agencias gubernamentales como no gubernamentales y, en su desarrollo, la sociedad civil ha tenido una importancia fundamental. Así, actualmente podemos encontrar múltiples organizaciones que desarrollan intervenciones internacionales no militares, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, Oxfam, Amnistía Internacional o Greenpeace. Esta comunicación se centra en el análisis de una de las categorías de intervención internacional para la transformación de conflictos: las intervenciones *noviolentas*.

El estudio de las intervenciones internacionales ha sido muy abundante a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, especialmente tras el fin de la Guerra Fría, centrándose, sobre todo, en el análisis del concepto de intervenciones humanitarias. Sin em-

1. Se utiliza el término *partes externa* en lugar del más comúnmente utilizado *terceras partes*, puesto que en un conflicto pueden existir más de dos partes y mi intención no es señalar el número de actores implicados sino su relación con respecto al conflicto.

bargo, dentro de este campo de estudio, existe una categoría que no había sido suficientemente abordada: aquella que engloba las intervenciones desarrolladas por activistas no violentos para prevenir o detener la violencia. Este desequilibrio está siendo remediado gracias a la creciente bibliografía existente que aborda específicamente el fenómeno de las intervenciones internacionales *noviolentas*, intentando conceptualizar, analizar o clasificar experiencias pasadas y actuales.

La categoría que hace referencia a las intervenciones internacionales *noviolentas* para la transformación de conflictos es reflejada en la literatura bajo múltiples denominaciones. Siguiendo a Burrowes (2000: 50) esta categoría se puede definir brevemente como «acción que es desarrollada o que tiene impacto más allá de las fronteras nacionales por activistas de base con la intención de prevenir o detener la violencia, o para propiciar un cambio social en beneficio de gente corriente o del medio ambiente mediante la aplicación de los principios de la *noviolencia*».

Los autores que han reflexionado acerca de estas acciones para la transformación de conflictos han ido construyendo el concepto desde diferentes ángulos. Por ello, si hacemos un breve repaso al estado de las investigaciones en torno a esta categoría de intervenciones, encontramos distintas maneras de nombrarla. Así, existen términos que ponen su énfasis en el carácter desarmado de estas acciones en contraposición a las protagonizadas por el ejército. Entre ellos están las denominaciones *guardaespaldas sin armas* (Mahoney y Eguren, 1997), *peacekeeping sin armas* (Weber, 1996) e, incluso, *peacekeeping civil* (Schirch, 2006). Otras veces, los investigadores han resaltado el carácter no violento de estas actuaciones mediante expresiones como *intervención internacional noviolenta* (Moser-Puangsuwan y Weber, 2000), *apoyo internacional noviolento* (Dudouet, 2008), *intervención noviolenta no oficial* (Rigby, 1995), *empoderamiento noviolento trasnacional* (Boothe, 2005) o *diplomacia civil noviolenta* (Ruiz Jiménez, 2004). Pero también hay autores que prefieren incidir en las contribuciones que éstas intervenciones realizan en el campo de la cultura de paz, mediante la transformación *noviolenta* de conflictos, y hablan de *equipos de paz* (Schweitzer et. al., 2001), *cuerpos civiles de paz* (L'Abate, 2004) e incluso de *ejércitos de paz* (Weber, 1996).

Esa multitud de términos que hacen referencia a una misma realidad es producto tanto de las diferentes tradiciones académicas y profesionales de los investigadores, como de la juventud del objeto de estudio al que nos estamos refiriendo. Esta situación contribuye a difuminar el concepto y dificulta que se alcance un consenso en torno a la manera de nombrar este fenómeno. Sin embargo, también evidencia que las intervenciones internacionales *noviolentas* son un fenómeno cada vez más frecuente y que vienen a ilustrar el creciente interés que la sociedad internacional muestra por alternativas *noviolentas* para la gestión de los conflictos que tiene que afrontar.

Existen dos factores que explican, tanto que en los últimos años sectores más amplios de la comunidad internacional apuesten por la transformación de conflictos mediante la utilización de menores niveles de violencia, como que la sociedad civil haya mostrado una mayor participación en estos procesos. En primer lugar, nos encontramos con un escenario internacional que ha sufrido recientemente una serie de cambios, como los efectos de la globalización (Barbé, 1995), la transformación del concepto de seguridad (Buzan, 1991) y la transformación de la naturaleza de los conflictos (Kaldor, 1999). Ello ha llevado a la comunidad internacional a apostar por el paradigma de la prevención de conflictos y la seguridad humana, por el desarrollo de misiones con un mayor énfasis en las actividades de construcción de la paz y en la transformación de conflictos, así como por el mayor protagonismo otorgado a los civiles en estas misiones. Junto a todo lo anterior, el desarrollo de la doctrina de la responsabilidad de proteger ha alentado y otorgado legitimidad a las intervenciones internacionales que se producen desde la sociedad civil al reformular el concepto de soberanía.

En segundo lugar, nos encontramos también con la labor realizada por el movimiento pacifista a lo largo del siglo XX. En concreto, la tradicional oposición a la guerra y a los diferentes tipos de violencia del movimiento pacifista, ha llevado a la formulación de diferentes iniciativas de intervención internacional *noviolenta* para la gestión de conflictos. Su máxima expresión ha sido los intentos de organizar un *ejército de paz* que fuese capaz de detener una guerra, aunque con el paso del tiempo, se ha ido

sustituyendo la idea de acciones a gran escala por intervenciones con objetivos más concretos y realizables ajustados a las capacidades logísticas de las organizaciones (Weber, 1996). El ejemplo contemporáneo más representativo de estas intervenciones es Peace Brigades International.

CARACTERÍSTICAS DE LAS INTERVENCIONES INTERNACIONALES *NOVIOLENTAS*

Carácter internacional

La primera de las características de esta categoría de intervenciones se refiere a su carácter internacional. Esto significa, en primer lugar, que las intervenciones pueden ser desarrolladas o tienen impacto más allá de las fronteras nacionales. Esto es posible gracias a los avances en los medios de transporte y de las tecnologías de la comunicación. El desarrollo de una conciencia humana global y una responsabilidad compartida por parte de la sociedad civil han posibilitado, junto a la modificación del concepto de seguridad, el incremento de las iniciativas internacionales realizadas por actores internacionales no estatales en el campo de la gestión de conflictos (Josselin y Wallace, 2001).

Esto tiene una doble vertiente. Por un lado, las acciones internacionales pueden implicar la presencia física de los activistas en la zona de conflicto. Pero, por otro lado, también pueden consistir en esfuerzos que no requieran dicha presencia y, sin embargo, tengan efecto en un conflicto que se esté desarrollando en otro lugar distinto del emplazamiento donde están ubicados los activistas (Rigby, 1995: 454).

Protagonismo civil

La segunda de las características presentes en esta categoría de intervenciones internacionales *noviolentas* es el protagonismo de los civiles en las mismas. Son intervenciones civiles realizadas por personas comprometidas y conscientes del mundo en el que viven, que participan en los nuevos movimientos sociales de su tiempo. Esta categoría engloba diferentes tipos de intervenciones que son desarrolladas enteramente por civiles, independientemente de que éstos sean voluntarios o profesionales. Lo importante del mar-

cado sesgo de *civiles*, es que no solamente se contraponen a otro tipo de intervenciones militares o mixtas, sino que remarcan el componente de procedencia de aquellos, enraizados dentro de la sociedad civil y junto a la sociedad civil donde intervienen.

Este mayor protagonismo del sector civil en actividades de gestión internacional de conflictos tiene que ver tanto con la alteración del tradicional concepto de seguridad como con el énfasis en la estrategia de *peacebuilding* y de transformación de conflictos. Estos cambios han propiciado la emergencia de actores no estatales trabajando en los campos de la prevención, la resolución y la transformación de conflictos tras el fin de la Guerra Fría (Pérez-Prat, 2005). Las organizaciones internacionales en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad han realizado un importante esfuerzo para adaptarse a esos cambios² incorporando a la sociedad civil y sus organizaciones en los procesos de prevención y transformación de conflictos. Los resultados del trabajo desarrollado por los civiles en las intervenciones internacionales en conflictos han sido valorados de manera positiva por la comunidad internacional.

Activismo y organización de base

Otra de las características de este fenómeno, muy relacionada con la anterior, es la expansión de las organizaciones de base de la sociedad civil que participan en estas intervenciones. En ellas predomina un activismo de base, con un liderazgo no jerárquico, una organización democrática participativa y una membresía basada en su implicación. En este activismo, la distinción entre lo público y lo privado tiende a difuminarse, ya que se espera de los participantes que «practiquen» en su día a día lo que el movimiento «predica» (Canel, 1997: 194).

Este nuevo activismo supone la ruptura con los tradicionales actores para la gestión de conflictos. Reivindica nuevos temas

2. Esta situación afecta, por ejemplo, a las misiones de paz de la ONU. Estas misiones han visto modificada su naturaleza siguiendo las recomendaciones contenidas en el *informe Brahimi*, que pretendía paliar las deficiencias observadas en las operaciones de la ONU ante los nuevos desafíos que se le planteaban (Naciones Unidas, 2000).

(como la erradicación de la discriminación y la opresión, el rechazo a los roles tradicionales, la reapropiación del espacio físico, la redefinición práctica y cultural de nuestra relación con la naturaleza y la constitución de nuevas identidades), defiende nuevos valores (igualdad y participación, autonomía del individuo, democracia, pluralidad y diferencia, rechazo de la manipulación, la regulación y la burocratización), emplea nuevos modos de acción (predomina la acción directa) y tiene nuevas formas de organización (horizontal, con una mayor utilización de la democracia participativa).

Este activismo procedente de los nuevos movimientos sociales es el que origina las intervenciones internacionales *noviolentas*, condicionando sus características principales, sus métodos de acción y sus formas de organización.

Trabajan en la construcción de la paz

Las intervenciones internacionales *noviolentas* comparten un interés común en frenar las diferentes manifestaciones de la violencia trabajando en favor de la construcción de la paz. El propósito de su trabajo es reducir todo tipo de violencia (directa, estructural y cultural) y transformar los conflictos de forma creativa y *noviolenta*. La idea es construir una paz duradera y sostenible, lo que implica cambios a largo plazo que conviertan un sistema violento en un sistema basado en la paz positiva (Galtung, 1996).

Por ello, las intervenciones internacionales *noviolentas* son acciones que pretenden evitar que la violencia aparezca en los conflictos, que separan a las partes en conflicto cuando utilizan la violencia directa para dirimir sus diferencias, o que actúan contra instituciones políticas, económicas, sociales o culturales que legitiman situaciones de opresión o desigualdad.

En estos contextos, el trabajo de las intervenciones internacionales *noviolentas* implica la lucha por la modificación de las diferentes dimensiones del conflicto. De esta forma, estas intervenciones se centran en la necesidad de superar las causas profundas del conflicto y en fortalecer las relaciones entre las partes mediante procesos a largo plazo desde lo local. Con ello, las intervenciones internacionales *noviolentas* contribuyen a la transformación *noviolenta* de conflictos y a la construcción de la paz.

Toman partido por los débiles

Una característica importante de estas intervenciones es que se producen a favor de los «débiles». Son acciones destinadas a proteger a las partes más vulnerables y contribuir a su empoderamiento (Murguialday *et al.*, 2000). Así, apoyan a activistas y organizaciones que luchan por los derechos humanos, la justicia social o la defensa del medio ambiente entre otras cuestiones. Con su apoyo, tratan de corregir los desequilibrios de poder en los conflictos en los que esas partes están implicadas y compensar así la violencia estructural que oprime a la parte débil.

Las intervenciones internacionales *noviolentas* pueden actuar como catalizadores para el cambio social mediante el empoderamiento de los grupos locales, que les ayude a comenzar o a continuar su trabajo por el cambio social *noviolento* de estructuras violentas y a reducir su vulnerabilidad (Schirch, 2006: 57). Para ello, los participantes en estas acciones toman partido. No son intervenciones imparciales puesto que simpatizan y apoyan a aquellos que sufren la violencia o luchan contra ella.

Comprometidos con la noviolencia

La última de las características fundamentales de esta categoría de intervenciones en conflicto es su compromiso con los principios de la *noviolencia*. La no violencia es tanto una filosofía política como una estrategia de transformación social que se fundamenta en el respeto a la vida y a la dignidad de las personas (López Martínez, 2006).

Ese compromiso con la *noviolencia* de esta categoría de intervención en conflictos se traduce en una decidida apuesta por la transformación de conflictos desde la filosofía de la *noviolencia*, actuando sobre sus cuatro dimensiones: personal, relacional, estructural y cultural. No se trata solamente de evitar que un conflicto sea violento o derive en formas de violencia, sino en la aplicación de una ética política a la gestión de un conflicto. Esto supone utilizar la *noviolencia* y sus metodologías para modificar las lógicas existentes entre las partes en conflicto y para cambiar las condiciones injustas que las sostienen. De esta forma, se transforma la naturaleza del conflicto y se facilita la creación de unas

nuevas relaciones que posibiliten el entendimiento entre las partes (Lederach, 1997).

La apuesta por la transformación *noviolenta* de conflictos obliga a estas intervenciones internacionales al diseño consciente y orientado de estrategias de acción y a la elección de aquellas herramientas que mejor pueden responder a los objetivos perseguidos (Sharp, 1973). Unas estrategias y unas herramientas que ya han dado numerosos y satisfactorios resultados en la transformación de conflictos (Ackerman y Duval, 2000).

TIPOLOGÍA DE INTERVENCIONES INTERNACIONALES *NOVIOLENTAS*

Si estudiamos la literatura que analiza la acción *noviolenta* (Carter *et. al.*, 2006) o si contemplamos las experiencias históricas donde la *noviolencia* ha sido protagonista (Ackerman y Duval, 2000), encontramos que la gente que practica la *noviolencia* lo hace en variados contextos, con motivaciones y diferentes formas de actuación. Por ello ha sido necesario elaborar tipologías que ordenen estas acciones y faciliten su comprensión.

La más conocida de esas clasificaciones es la de Gene Sharp (1973), quien divide los métodos de acción *noviolenta* en varias categorías e identifica a la intervención *noviolenta* como una de ellas. Definida como un tipo de métodos de acción *noviolenta* que implican la interrupción o la destrucción de patrones de comportamiento, políticas relaciones o instituciones establecidas que son consideradas inaceptables, o la creación de alternativas preferidas, se subdivide a su vez en 5 tipos: psicológica, física, social, económica y política.

Si hablamos de intervenciones internacionales hay que tener presente la distinción que hace Andrew Rigby (1995: 454) entre aquellas que no implican la presencia física de los activistas en la misma zona del conflicto que pretenden transformar (*off-site*), y las intervenciones que sí que requieren la presencia física de los activistas en la zona de conflicto (*on-site*). La tipología que presenta de manera más completa una imagen del cuadro de intervenciones internacionales *noviolentas* para la transformación de conflictos es la desarrollada por Burrowes. En ella, este investigador identifica nueve modos de intervención que se pueden in-

tegrar dentro de esta categoría distinguiéndose unos de otros en función de la intención que guía las acciones dentro de cada clasificación (Burrowes, 2000).

Partiendo de la adaptación de la tipología de Burrowes y combinándola con la distinción que hace Rigby, se presentará a continuación una ilustración de las variadas formas de acción que pueden contemplarse dentro del término genérico de intervenciones internacionales *noviolentas*. En primer lugar, se identifican tres tipos de acciones que no requieren presencia física en la propia zona del conflicto: las campañas locales *noviolentas*, las acciones de movilización y los esfuerzos destinados a proporcionar apoyo financiero, técnico y estratégico a los activistas locales.

Campañas locales noviolentas

Las campañas locales *noviolentas* consisten en iniciativas *noviolentas* que se realizan para apoyar una lucha que se produce en otro país. Aquí encontramos variadas iniciativas que tratan de prevenir o detener la violencia o las injusticias. Se puede hacer de manera directa a través del lanzamiento de sanciones contra los perpetradores de la violencia (boicots económicos, declaraciones y condenas políticas, etc.), o de manera indirecta presionando sobre las propias elites para modificar las políticas que apoyan o legitiman a los perpetradores de la violencia. El caso más ilustrativo de este modelo de intervención es la lucha contra el mantenimiento del *apartheid* en Sudáfrica desde los años 50 hasta los años 90.

Bajo el término *acciones de movilización* se pueden agrupar aquellas intervenciones *noviolentas* que tratan de dirigir la atención internacional sobre actos de violencia o injusticia, y movilizan a la gente para actuar y transformar esas realidades. Tiene sus orígenes en los años 50, cuando los activistas *noviolentos* comenzaron a luchar contra el armamento nuclear. También es frecuente encontrar estos esfuerzos en las luchas contra regímenes represivos, como en los casos de Guatemala, Colombia o Tibet.

El apoyo financiero, técnico o estratégico a los activistas locales y a sus organizaciones puede ser desarrollado sin requerir la presencia física de los actores en la zona de conflicto. Se pue-

den transferir un amplio conjunto de herramientas estratégicas y analíticas desde otros contextos, para que los activistas locales elijan los métodos y tácticas de acción *noviolenta* que mejor se adaptan a su propia situación cultural y política. También se puede proporcionar ayuda humanitaria o se pueden financiar proyectos locales de empoderamiento.

Analizadas las formas de intervención internacional *noviolenta* que no requieren la presencia de los activistas en la zona de conflicto vamos a presentar las que si la requieren. Y así encontramos el acompañamiento, la solidaridad, la interposición e, incluso, la invasión *noviolenta*.

El *acompañamiento noviolento* es una intervención internacional que se produce para crear un espacio seguro donde los activistas locales puedan desarrollar libremente su trabajo sin la amenaza de sufrir violencia directa por sus actividades. Organizaciones como Peace Brigades International o Christian Peacemakers Team llevan a cabo intervenciones de este tipo en diferentes partes del mundo, en apoyo de defensores de derechos humanos y comunidades locales vulnerables.

Actos de solidaridad noviolenta

La segunda de estas intervenciones son los actos de *solidaridad noviolenta*. Su intención es situar activistas en una zona de violencia para denunciar el sufrimiento que está causando, compartir su sufrimiento, y generar conciencia sobre ello. Además, estas intervenciones promueven una acción solidaria por redes y activistas de base en otras partes del mundo para detener la violencia. Ejemplos de estas acciones son proyectos como Mir Sada, que emplazó activistas internacionales en Sarajevo durante la guerra en Bosnia y Herzegovina, o las actividades del Rainbow Warrior en Mururoa que denunciaba las pruebas nucleares francesas en esa región.

Interposición noviolenta

Otra forma de intervención internacional es la *interposición noviolenta*. Este modelo consiste en emplazar activistas *noviolentos* entre las partes en conflicto para ayudar a prevenir la guerra o para

detenerla. Sin embargo, su éxito está parcialmente condicionado por el número de activistas implicados, puesto que su aplicación debe producirse a gran escala. Como ejemplo de estas iniciativas podemos encontrar la organización del Gulf Peace Team que trató de evitar la segunda Guerra del Golfo. A menor escala, Witness for Peace también intentó frenar las acciones de la contra nicaragüense a lo largo de los años 80.

Invasión noviolenta

El último de los tipos que se engloban en esta categoría de intervenciones es la *invasión noviolenta*. El objetivo de esta acción es invadir un espacio violento (o potencialmente violento) para reducir el nivel de riesgo o el nivel de violencia, o para acelerar el cambio social. Fue concebida por activistas *noviolentos* en el contexto de la lucha por la independencia de la India y encontramos un ejemplo de esta intervención en Goa en 1955, cuando grupos de activistas indios invadieron de forma *noviolenta* este enclave colonial para apoyar al movimiento nacionalista.

Antes de terminar este apartado se debe hacer una advertencia. Aunque la identificación de los tipos de intervención internacional *noviolenta* es de gran ayuda para analizar y clasificar académicamente las actividades de numerosos grupos de base y ONG, lo cierto es que resulta muy complicado limitar sus acciones a uno solo de los tipos aquí presentados. Normalmente el mandato de dichas organizaciones puede incluir actividades que tienen cabida simultáneamente en varios de los tipos propuestos. Además, dada la flexibilidad y adaptabilidad de estas organizaciones al contexto en el que trabajan, con el tiempo pueden modificar dicho mandato para responder a nuevas necesidades, realizando actividades que pueden catalogarse en otros tipos diferentes. Por ello, aunque las tipologías resulten de utilidad analítica, es complicado encorsetar a las organizaciones que realizan intervenciones internacionales *noviolentas* siguiendo este esquema.

ACTIVIDADES QUE DESARROLLAN LAS INTERVENCIONES INTERNACIONALES NOVIOLENTAS EN ZONAS DE CONFLICTO

La gama de actividades que realizan las intervenciones internacionales *noviolentas*³ se puede ordenar en cuatro categorías —siguiendo la clasificación generalmente aceptada que Boutros Ghali realizó en 1992 en su *Programa para la Paz*— para exponer las estrategias de gestión de conflictos de la ONU.

Actividades para la prevención de conflictos

Estas actividades tienen el objetivo de prevenir la escalada violenta de los conflictos. Incluyen acciones destinadas a analizar la evolución de los conflictos, elaborar indicadores que alerten de la escalada de los conflictos y distribuir esa información para llamar la atención sobre esas situaciones, misiones de recolección de información, el desarrollo de redes de información de alerta temprana y la presencia física preventiva de activistas para disuadir acciones de violencia directa, ya sea mediante el acompañamiento, la interposición entre partes en conflictos o la creación de espacios de amortiguación entre ellas.

Actividades de Peacekeeping

Las actividades de este apartado tienen como finalidad interrumpir y prevenir el ejercicio de la violencia. Incluye acciones de observación, presencia, y acompañamiento para proteger a personas o comunidades de la violencia directa, disuadiendo las amenazas contra ellas, e informando a las autoridades o a la comunidad internacional de cualquier situación de riesgo que se pueda presentar, prevenir o paliar. También incluyen aquellas acciones destinadas a facilitar la comunicación entre los actores que participan en el conflicto. Estas actividades están destinadas

3. Proceden del análisis de los trabajos desarrollados por varias organizaciones de la sociedad civil en misiones de paz. Ver el *Estudio de Viabilidad de Nonviolent Peaceforce*, www.nonviolentpeaceforce.org o el *peacework* desarrollado por la organización Peaceworkers, www.peaceworkers.org.uk

a fomentar la confianza entre las partes, evitar la nueva escalada de los conflictos, supervisar el cumplimiento de acuerdos y garantizar la protección de poblaciones o individuos vulnerables.

Actividades de Peacemaking

Son acciones destinadas a unir individuos o grupos de base enfrentados por un conflicto violento y a construir relaciones de confianza entre las partes para desescalar dicho conflicto. Entre estas actividades se incluyen medidas de apoyo al diálogo (ofreciendo lugares de encuentro, abriendo canales de comunicación con las autoridades y con las agencias internacionales), la realización de talleres de resolución de problemas y la mediación directa entre las partes en conflicto.

Actividades de Peacebuilding

Este conjunto de actividades es muy amplio y es el campo de la prevención y gestión de conflictos donde tradicionalmente las ONG han venido desarrollando un papel más importante. Como muestra de las tareas que se engloban bajo esta denominación podemos citar las siguientes áreas de trabajo: trabajo social multi-comunitario, acciones de apoyo al desarrollo de grupos locales y sociedad civil, actividades en el campo de la educación para la paz y formación en tareas relacionadas con la transformación de conflictos, desarrollo de proyectos de reconstrucción del tejido social, distribución de ayuda de emergencia y colaboración en tareas de rehabilitación tras un conflicto armado.

CONCLUSIONES

Como se ha expuesto, las intervenciones *noviolentas* son un fenómeno cada vez más presente en la escena internacional e ilustran el interés que las alternativas *noviolentas* para la gestión de los conflictos están despertando en muchos actores.

Existen diferentes enfoques y posibilidades para el desarrollo de intervenciones internacionales *noviolentas* en situaciones de conflicto. La gama de iniciativas que desarrollan contribuye, indudablemente, a la seguridad y a la construcción de la paz, actuando

de manera independiente o complementaria a la de otros modelos de gestión de conflictos. Frente a esas otras formas de gestionar los conflictos, estas intervenciones tienen la virtud de no hacer daño y de no aumentar los niveles de violencia en la sociedad.

Sin embargo, sus actividades y su eficacia se ven limitadas por razones de tipo organizativo, por las dificultades logísticas que tienen que afrontar, por la disponibilidad o no de recursos humanos debidamente formados y por los condicionantes que les imponen las necesidades financieras.

Por esta razón, es necesario seguir investigando en la mejora de la eficacia de las intervenciones internacionales *noviolentas*, desarrollar programas de formación de personal preparado para participar en ellas y aumentar los recursos logísticos y financieros que puedan utilizar. Con ello se conseguirá aumentar el número de herramientas disponibles para la transformación de los conflictos y la construcción de la paz.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Peter y Jack Duvall, *A force more powerful. A century of non-violent conflict*, Palgrave, New York, 2000.
- BARBÉ, Esther *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1995.
- BOUTROS-GHALI, Boutros, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, Naciones Unidas, New York, 1992.
- BOOTHE, Ivan, *Trasnational Nonviolent Empowerment*, Senior Honors Thesis: PEAC 180, Swarthmore College, Mayo 2005.
- BURROWES, Robert J., «Cross-border non-violent intervention: a typology», en MOSER-PUANGSUWAN, Yeshua y Thomas WEBER (Eds.), *Nonviolent intervention across borders. A recurrent vision*, Spark M. Matsunaga Institute for Peace, University of Hawaii, Honolulu, 2000, págs. 45-69.
- BUZAN, Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1991.
- CANEL, Eduardo, «New social movement theory and resource mobilization theory: the need for integration», en KAUFMAN, M. y H. DILLA, *Community power and grassroots democracy. The transformation of social life*. Zed Books, Londres y New Jersey, 1997, págs. 181-222.

- CARTER, April; Howard CLARK y Michael RANDLE, *People power and protest since 1945: a bibliography of nonviolent action*, Housman Bookshop Limited, Londres, 2006.
- DUDOUE, Veronique, *Third-party nonviolent intervention in conflict areas: from Gandhi's Shanti Sena to the International Solidarity Movement in Palestine*, manuscrito presentado en el Congreso Internacional Gandhi 2008, Wardha, 29-31 enero 2008.
- GALTUNG, Johan, *Peace by peaceful means. Peace and conflicts, development and civilization*. PRIO, Oslo, 1996.
- JOSSELIN, Daphné y William WALLACE (eds.), *Non-state actors in world politics*, Palgrave Publishers, Hound mills, 2001.
- KALDOR, Mary, *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*, Polity Press, Cambridge, 1999.
- LEDERACH, John Paul, *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, United States Institute of Peace Press, Washington, 1997.
- L'ABATE, Mario, «Cuerpos civiles de paz», en Mario LÓPEZ MARTÍNEZ (Ed.), *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, Universidad de Granada y Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, Granada, 2004, págs. 203-206.
- LÓPEZ MARTÍNEZ, Mario, *Política sin violencia. La noviolencia como humanización de la política*, Uniminuto, Bogotá, 2006.
- MAHONEY, Liam y Luis Enrique EGUREN, *Unarmed Bodyguards. International Accompaniment for the Protection of Human Rights*, Kumarian Press, West Hartford, 1997, pág. 288.
- MOSER-PUANGSUWAN, Yeshua y Thomas WEBER (Eds.), *Nonviolent intervention across borders. A recurrent vision*, Spark M. Matsunaga Institute for Peace, University of Hawaii, Honolulu, 2000.
- MURGUIALDAY, Clara, Karlos PÉREZ DE ARMIÑO y Marlen EIZAGIRRE «Empoderamiento», en Karlos PÉREZ DE ARMIÑO (Ed.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria y Hegoa, Barcelona, 2000.
- NACIONES UNIDAS, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, documento A/55/305 - S/2000/809, 21 de agosto, www.un.org/peace/reports/peace_operations, 2000.
- PÉREZ-PRAT, Luis, «Sociedad civil y seguridad colectiva», *Documento Fride*, enero 2005.
- RIGBY, Andrew, «Unofficial Nonviolent Intervention: Examples from the Israeli-Palestinian conflict», *Journal of Peace Research*, Vol. 32, núm. 4, 1995, págs. 453-467.

- RUIZ JIMÉNEZ, José Ángel, «Nuevas diplomacias por la paz y los derechos humanos: la diplomacia civil *noviolenta*», *Convergencia*, núm. 34, 2004, págs. 81-112.
- SCHIRCH, Lisa, *Civilian Peacekeeping. Preventing violence and making space for democracy*, Life & Peace Institute, Uppsala, 2006.
- SHARP, Gene, *The Politics of Nonviolent Action*, Porter Sargen Publisher, Boston, 1973.
- SCHWEITZER, Christine; Donna HOWARD; Mareike JUNGE; Corey LEVINE; Carl STIEREN; Tim WALLIS, *Nonviolent Peaceforce Feasibility Study*, Nonviolent Peaceforce, Hamburgo / St. Paul, 2001.
- WEBER, Thomas, *Gandhi's Peace Army: The Shanti Sena and Unarmed Peacekeeping*, Syracuse University Press, New York, 1996.

MÁS ALLÁ DE LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS:
LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER
DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

BEATRIZ ESCRIBANA CREMADES
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado

Resumen

El desarrollo de los acontecimientos desde finales de la Guerra Fría y la influencia de la globalización han tenido como consecuencia la ampliación y profundización simultánea de la agenda de seguridad. Nuevos actores y amenazas se incorporan a los debates que tienen lugar en los principales foros internacionales. Sus resultados empezarán a tener repercusiones en las dinámicas de las relaciones internacionales. Ejemplo de ello es la irrupción en escena de nociones como las de seguridad humana y responsabilidad de proteger, que poco a poco han ido provocando un cambio en el referente de la seguridad; el individuo se convierte en el centro de atención de todas las miradas.

Y es que en la actualidad, muchos teóricos y expertos en seguridad piensan que aún siendo el Estado uno de los protagonistas principales y más relevantes de la escena internacional, la seguridad ya no se centra exclusivamente en los actores estatales, sino que va más allá hasta envolver a las verdaderas víctimas de las amenazas e inseguridades de hoy: los individuos.

Palabras clave. Responsabilidad de proteger; Seguridad humana; Soberanía; Naciones Unidas.

INTRODUCCIÓN

Hace diez años Nelson Mandela, en su calidad de Presidente de la República de Sudáfrica, afirmó ante los jefes de Estado y de

Gobierno de los entonces miembros de la Organización para la Unidad Africana (OUA) ¹ que todos teníamos que aceptar que «no se puede abusar del concepto de soberanía nacional para negar al resto del continente el derecho y deber de intervenir cuando, detrás de esos límites soberanos, la gente está siendo masacrada para proteger la tiranía» ². Pero aunque el mensaje estaba dirigido a los gobernantes de los países africanos su contenido puede extrapolarse al total de la comunidad internacional.

En su exposición planteó uno de los debates que continúan abiertos en el seno de las Naciones Unidas: si se ha de intervenir o no en los asuntos internos de un Estado cuando la población civil esté sufriendo violaciones masivas de derechos humanos y el Estado correspondiente no pueda o no quiera paliarlos, o incluso sea él mismo el principal causante de lo que está sucediendo. Y es que, durante el siglo XX, los Estados han sido los principales responsables de la muerte y masacre de sus propios ciudadanos ³.

Con la caída del telón de acero y el fin de la Guerra Fría las reglas de juego que configuraban el tablero internacional empezaron a experimentar una serie de cambios. La clásica guerra entre Estados dejó paso a una serie de conflictos caracterizados por el ataque sucesivo a civiles. Guerras donde no existe un inicio y un final claro, donde no se respetan las normas del Derecho Internacional y donde la violencia y las persecuciones producen el desplazamiento forzoso de la población, provocando miles de refugiados y desplazados internos cada año ⁴. Son conflictos inter-

1. Organización regional fundada en 1963 y reemplazada en el año 2002 por la actual Unión Africana, que agrupó a 53 países africanos.

2. Discurso del Presidente de la República de Sudáfrica, Nelson Mandela, en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OEA, celebrada en Ouagadougou, Burkina Faso, el 8 de junio de 1998. «(...) we must all accept that we cannot abuse the concept of national sovereignty to deny the rest of the Continent the right and duty to intervene when, behind those sovereign boundaries, people are being slaughtered to protect tyranny».

3. MACFARLANE, S. Neil y FOONG KHONG, Yuen, *Human Security and the UN: A Critical History*, Ed. Indiana University Press, Bloomington, Indianapolis, 2006, pág. 7.

4. MÜNKLER, Herfried, *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2005.

nos y regionales que impiden a los individuos disfrutar de sus derechos humanos básicos, donde la aparición de nuevas amenazas es un hecho, y la multiplicidad de actores implicados una realidad. De todo ello se han ocupado un gran número de autores, entre ellos Mary Kaldor, y se han ido acuñando expresiones como, nuevas guerras, seguridad humana y responsabilidad de proteger.

De eso precisamente se ocupa el presente artículo y ofrece una primera aproximación a la noción de responsabilidad de proteger en el marco de las Naciones Unidas, y su vinculación con el concepto de seguridad humana.

IMPLICACIONES DE LA POSGUERRA FRÍA EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL CARÁCTER CAMBIANTE DE LA GUERRA

Si el final de los años ochenta trajo consigo nuevos retos y esperanzas, al llegar a mediados de los noventa la ONU tuvo que hacer frente a un nuevo tipo de crisis que no aparecían contempladas en la Carta. El conflicto de Somalia supuso el inicio de una serie de guerras civiles que plagarían la escena internacional durante los años posteriores a la Guerra Fría y que se caracterizarían por tener trágicas consecuencias humanas. De hecho, se estima que más de 5.000 personas perdieron la vida durante el conflicto⁵

A partir de entonces, el Consejo de Seguridad empezaría a enfrentarse a una nueva realidad mundial donde, como sugiere Santiago Ripol⁶, los problemas que se producían en el interior de las fronteras de los Estados comenzaban a ser considerados como amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Como ejemplo, podemos hacer referencia a la situación del pueblo kurdo tras la invasión de Kuwait por parte de Irak⁷, considerada

5. MACFARLANE, S. Neil y FOONG KHONG, Yuen, «Human Security and the UN...», *op.cit.* pág. 135.

6. RIPOL, Santiago, «El «Nuevo Orden Internacional»: ¿un nuevo concepto para un nuevo contexto?» en *Revista CIDOB de Afers Internacionals*, núm. 27, 1994, págs. 59-76.

7. El 2 de agosto de 1990 las fuerzas militares iraquíes invaden Kuwait.

como la primera crisis —de alcance universal— a la que la comunidad internacional tuvo que hacer frente tras el acercamiento de las dos superpotencias.

De hecho es justamente durante el período de la posguerra fría cuando algunos Estados y organizaciones multilaterales empiezan a ser conscientes de que en ocasiones es el propio Estado soberano quien es o puede llegar a ser la principal amenaza contra la seguridad de sus propios ciudadanos⁸. Así las cosas, y aún siendo conocedores de la situación, la reacción en muchas ocasiones fue, y es, la de mirar hacia otro lado.

Las guerras civiles y los conflictos internos que se empezaron a originar en esta época, así como las campañas de limpieza étnica, las políticas genocidas y el desplazamiento masivo de personas, que acompañaron a estas guerras⁹, ayudaron a reenfocar la atención internacional estableciendo el referente de seguridad en los individuos.

La ONU tendría que enfrentarse a una serie de retos que no aparecían recogidos en la Carta. Los diseñadores del documento fundacional no imaginaron un futuro donde las amenazas a la paz y a la seguridad no procedieran de actos externos de agresión, sino de las consecuencias de las guerras civiles, de la desintegración interna de los Estados y de las actuaciones de actores no estatales¹⁰.

UN NUEVO PARADIGMA DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL: LA SEGURIDAD HUMANA

El impacto y las consecuencias humanas de las guerras, que se empezaron a observar durante los últimos años de la Guerra Fría, fueron una de las causas que propiciaron el nacimiento de una nueva concepción de seguridad¹¹. El despertar de los conflictos

8. MACFARLANE, S. Neil y FOONG KHONG, Yuen, «Human Security and the UN...», *op.cit.*

9. *Ibidem* pág. 225.

10. *Ibidem*.

11. MACFARLANE, S. Neil y FOONG KHONG, Yuen, «Human Security and the UN...», *op.cit.* pág. 225.

internos, las campañas de limpieza étnica y genocidio y el desplazamiento masivo de personas, entre otros, provocaron que la atención de la comunidad internacional se empezara a centrar en la «situación apremiante de los individuos». Como consecuencia, el principio sacrosanto de la soberanía estatal empezó a erosionarse en favor de los derechos humanos y la intervención humanitaria¹².

Históricamente, y poniendo como referencia el tratado de Westfalia, el orden internacional asumió una serie de reglas de juego que se aplicarían en las relaciones internacionales. El reconocimiento territorial de los Estados y el principio de no intervención se convirtieron en dos de los pilares clave de sistema mundial, materializados a través del principio de soberanía y la no interferencia en los asuntos domésticos de los Estados¹³; premisas claves que supone la urdimbre de toda la Carta de las Naciones Unidas.

Por aquel entonces, y hasta ya bien entrado el siglo xx, el Estado era único y principal referente de la seguridad internacional. A raíz de esto último, durante la Guerra Fría la seguridad nacional continuó centrada exclusivamente en el Estado y en las cuestiones militares¹⁴. El Estado y solamente el Estado, puntualizó el ex Ministro Canadiense Lloyd Axworthy¹⁵, era visto como la única entidad relevante en los asuntos internacionales. Más aún, recalcó que el Estado era el principal sujeto del Derecho Internacional y que los demás actores eran simplemente irrelevantes.

Pero la irrupción de una serie de acontecimientos a finales de los años ochenta provocó que algunos sectores de la comunidad internacional exigieran la ampliación de la agenda de seguridad. A partir de entonces, la protección del Estado como objetivo principal de la seguridad nacional empieza a cohabitar «con una con-

12. DENG, Francis, *Sovereignty as Responsibility, Conflict Management in Africa*, The Brookings Institution, Washington, 1996, pág. xv.

13. AXWORTHY, Lloyd, «Human Security: An Opening for UN Reform» en PRICE, R. M., y ZACHER, M. W., *The United Nations and Global Security*, Palgrave Macmillan, 2004, págs. 245-262.

14. MACFARLANE, S. Neil y FOONG KHONG, Yuen, «Human Security and the UN...», *op.cit.* pág. 124.

15. AXWORTHY, Lloyd, «Human Security...», *op.cit.* 247.

cepción individuo-céntrica que responde a las percepciones actuales sobre las amenazas a la seguridad y a la naturaleza de los nuevos conflictos armados»¹⁶; es decir, el individuo empieza a cobrar protagonismo y se empieza a escuchar por primera vez la expresión de seguridad humana en el discurso de seguridad¹⁷.

APARICIÓN DE LA EXPRESIÓN DE SEGURIDAD HUMANA¹⁸

El nacimiento de la seguridad humana se sitúa «en los círculos de la comunidad de actores implicados en el desarrollo humano»¹⁹. La expresión seguridad humana normalmente se asocia con el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 (IDH), publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A partir de entonces, y tal y como señalan los autores de «Seguridad humana: recuperando un concepto necesario» la difusión del concepto iría acompañada de un progresivo interés institucional sobre el tema.

Resulta de gran importancia destacar el papel del economista paquistaní Mahbub ul Haq como padre intelectual de la idea de seguridad humana. Su artículo *New Imperatives of Human Security* (1994) sentaría las bases de este nuevo fenómeno: la seguridad humana²⁰.

16. BASSEDAS, Morillas, Pol, «Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana. Un repaso histórico», *Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas*, en Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 76, 2006, pág. 49.

17. MACFARLANE, S. Neil y FOONG KHONG, Yuen, «Human Security and the UN...», *op.cit.* pág. 123. Por otro lado, subrayar que Aunque no con el mismo nombre, ideas y conceptos similares se encuentran recogidos en distintos informes publicados a principios de los 80. Desde el informe de la Comisión Palm, el de la Comisión Brandt y el de la Brundtland entre otros (OBERLEITNER, Gerd, 2005) Human security a challenge to international law?

18. Para antecedentes Kanti Bajpai (2000) presenta un extraordinario análisis sobre el significado de la seguridad humana.

19. NUÑEZ, *et al.*, «Seguridad Humana... *op.cit.*, pág. 15.

20. DEDRING, Juergen, «Human Security and the UN Security Council», en *Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-building*, IPSHU English Research Report Series, núm. 19, Institute for Peace Science Hiroshima University, 2004, <http://home.hiroshima-u.ac.jp/heiwa/Pub/E19/Chap3.pdf> [Consultado el 01/09/08]

El debate en torno a este concepto surge a la vez que se están produciendo algunas de las crisis más duras del siglo pasado. A la vista de los acontecimientos y como respuesta a distintos llamamientos realizados por el que fuera Secretario General Kofi Annan, los gobiernos de Japón y Canadá no tardaron en responder. Ambos gobiernos, junto con otros países de opinión parecida, empezaron a incorporar la expresión de seguridad humana tanto en sus discursos, como en sus políticas de exteriores.

En síntesis, a partir de la definición ofrecida por el PNUD surgirían dos interpretaciones de la noción de seguridad humana: la japonesa y la canadiense. Y aunque no se ha alcanzado una definición consensuada, ambos gobiernos han demostrado que a pesar de la ambigüedad del término éste puede servir como *leitmotiv* político para ayudar a configurar la agenda política y llegar a obtener resultados sustanciales; como por ejemplo el establecimiento de la Corte Penal Internacional²¹.

Hasta ahora, la tendencia que hemos ido observando es la de privilegiar al individuo en cuanto a seguridad se refiere. No obstante, conviene tener en cuenta una serie de aspectos: En primer lugar, no se trata de demonizar al Estado, que continúa siendo un actor imprescindible en el marco de las relaciones internacionales. De hecho, el enfoque exclusivo en el individuo puede hacer que éste pierda autoridad y que no haga lo que supuestamente le correspondería hacer. Por otro lado, el derogar la soberanía del Estado quizá pudiera erosionar el principio de no intervención y por consiguiente que hubiera excesivas intervenciones militares. Sin olvidar, por supuesto, que puede que haya Estados que empleen el discurso de protección con el fin de legitimar ciertas acciones que quieran tomar por otros motivos²².

El reto al que tiene que hacer frente la seguridad humana es que se trata de un término muy amplio; de ahí que algunos au-

21. DEBIEL, Tobias y Werthes, Sascha, *Human Security on Foreign Policy Agendas. Changes, Concepts and Cases*. INEF REPORT, Institute for Development and Peace. <http://inef.uni-due.de/page/documents/Report80.pdf> [Consultado el 01/09/08]

22. MACFARLANE, S. Neil y FOONG KHONG, Yuen, «Human Security and the UN...», *op.cit.* pág. 246.

tores hablen de la pérdida de significación del término —la lista de amenazas es tan extensa que resulta difícil establecer lo que se puede excluir ella²³.

Coincidimos con S. Neil Macfarlane, Yuen Foong Khong cuando afirman que la definición proporcionada por el PNUD es muy poco manejable en cuanto a instrumento político²⁴. Roland Paris²⁵ es de la misma opinión e incluso añade que se trata de un concepto impreciso. Éste apoya la tesis de Gary King y Christopher Murray, cuando afirman que es necesario reducir el alcance del concepto de la seguridad humana y que existe la necesidad de incluir únicamente los elementos esenciales, «los que son lo suficientemente importantes»; es decir, aquellos por los que la gente lucharía o por los que incluso pondrían su vida en peligro.

Esto último enlaza con la parte final del este artículo que tratará de vincular la seguridad humana con el principio de la responsabilidad de proteger.

SOBERANÍA COMO RESPONSABILIDAD: MÁS ALLÁ DE LOS INTERESES NACIONALES

En la última parte de este artículo analizaremos la pregunta que el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, planteó a los Estados miembros con motivo de la celebración de la Cumbre del Milenio del año 2000:

Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?²⁶.

23. PARIS, Roland, «Human security: paradigm shift or hot air?» en *International security*, Vol. 26, núm. . 2, 2001, pág. 89.

24. MACFARLANE, S. Neil y FOONG KHONG, Yuen, «Human Security and the UN...», *op.cit.* pág. 164.

25. PARIS, Roland, «Human security...», *op.cit.* págs. 87-102.

26. ANNAN, Kofi, *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, ONU, Nueva York, 2000, <http://www.un.org/millennium/sg/report/> [Consultado el 28/08/08]

Como respuesta a esta pregunta, y el desolador panorama de la década de los años noventa, con los fracasos de Somalia, Srebrenica y Ruanda de fondo, el Primer Ministro de Canadá, Jean Chrétien, anunció en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas la creación de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS²⁷). El tema central de este informe es justamente otro de los puntos centrales y probablemente el más importante de este trabajo: la responsabilidad de proteger.

Tendrían que pasar cuatro años, desde la publicación del documento de la Comisión, hasta que los Estados miembros de la Organización aceptaran unánimemente la noción, al menos aparentemente como veremos luego. Durante la celebración del la Cumbre Mundial de la ONU de 2005 todos los Estados aceptaron oficialmente la idea de responsabilidad de proteger, bajo el título de «Responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad».

Pero el problema radica en la interpretación del concepto y en su relación con la soberanía. Soberanía identificada, en este caso, con la responsabilidad de los Estados de garantizar la protección y el bienestar de los ciudadanos que viven bajo sus fronteras. Pero no todo el mundo recibe el joven principio de la misma manera. El colonialismo continúa en la retina de muchas potencias que identifican esta concepción de la soberanía como la cuartada perfecta para justificar un nuevo tipo de intervencionismo.

CAMBIO EN LA CONCEPCIÓN DE LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS

Los trágicos acontecimientos en Somalia, Ruanda y Bosnia... suscitaron una serie de interrogantes en la comunidad internacional. Cuestiones que, como ya señalamos en la introducción, ponían en tela de juicio los pilares del sistema Westfaliano y con él el principio de soberanía y el de no injerencia en los asuntos internos de los Estados; principios también recogidos en la Car-

27. En sus siglas en inglés.

ta fundacional de las Naciones Unidas que a través su artículo 2.7 estipula que:

Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII.

Es decir, el Consejo de Seguridad tendrá la autoridad necesaria para anular el principio de no intervención cuando los acontecimientos dentro de un Estado constituyan una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. No obstante, existe la creencia generalizada de que durante los últimos años la soberanía, como concepto absoluto, ha ido dando paso a una soberanía entendida como responsabilidad de los Gobiernos para con sus ciudadanos, dejando de lado la concepción más clásica del término²⁸; es decir, la soberanía deja de verse como protección frente a las amenazas externas que puedan sufrir los Estados, y en su lugar empieza a concebirse como el conjunto de derechos y responsabilidades de los poderes públicos para con sus ciudadanos y como la obligación de proteger a la población que vive en el interior de sus fronteras²⁹.

Es cierto que la soberanía está considerada por muchos como un escudo inviolable, especialmente en el marco de la ONU, pero no hay nada en la Carta de la Organización que excluya el reconocimiento de que hay derechos más allá de las fronteras de los Estados; sobre todo derechos vinculados a la seguridad y a la protección de los seres humanos. De ahí que los movimientos que empezaran a surgir a finales de los años sesenta clamaran que la soberanía implicaba tanto derechos como responsabilidades. Que

28. DENG, Francis, «Sovereignty as Responsibility... *op.cit.* pág. vii

29. GARCÍA, Rafael, «La «Responsabilidad de Proteger»: Un nuevo papel para las Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional», en Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2006, pág. 13, [http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez(reei11).pdf)

la soberanía ya no se podía entender como la definía Hugo Grocio, es decir, como «aquel poder cuyos actos no están sujetos al control de otros y que, por lo tanto, no podía ser restringido por ninguna voluntad humana».

Se trataba del inicio de un proceso muy largo que no vería un poco de luz hasta finales de los años noventa, que es cuando empezamos a advertir un cambio en la forma y el contenido del discurso de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad.

Pero aún con el impulso que las normas internacionales experimentaron durante la Guerra Fría, en especial las relacionadas con los derechos humanos, resultaba extremadamente difícil actuar contra aquellos Estados que violaban o no respetaban tales principios³⁰. ¿Y esto por qué sucede? por un lado porque la descolonización vino acompañada por una fuerte articulación del principio de no injerencia. Y por otro, porque la estructuración bipolar impedía cualquier tipo de acción dentro de la jurisdicción de los Estados fuera de las esferas de influencia de las dos superpotencias.

Con el estallido de las crisis de los años noventa, y al tiempo que expresiones como la de seguridad humana irrumpían en escena, nociones como la de soberanía estatal empezaron a ceder terreno frente a concepciones como la de soberanía individual; es decir, los derechos de los individuos y de los pueblos se colocaban incluso por encima del propio Estado. En este sentido, Boutros Boutros-Ghali declaró que el hecho o la necesidad de reconceptualizar la soberanía no era para debilitar su esencia, sino para reconocer que ésta puede adquirir más de una forma, que puede tener más de una interpretación y más de una función.

(...) ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva; su teoría nunca tuvo asidero en la realidad, Hoy deben comprenderlo así los gobernantes de los Estados y contrapesar las necesidades de una buena gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente³¹.

30. MACFARLANE, S. Neil y FOONG KHONG, Yuen, «Human Security and the UN...», *op.cit.* pág. 165

31. Véase A/47/277 - S/24111 de 17 de junio de 1992.

¿Y cuál es esa realidad? Como hemos explicado en la primera parte de este artículo la realidad de hoy no se corresponde con aquella de después de la II Guerra Mundial, ni con la que caracterizó a la Guerra Fría. Ahora nos enfrentamos a una amalgama de conflictos internos con consecuencias trágicas para la población civil. Con una serie de estados fallidos o colapsados que no son capaces de funcionar de acuerdo con los estándares internacionales ni tampoco capaces de proporcionar la protección necesaria a sus ciudadanos para que puedan vivir en paz y seguridad; la idea del Estado como garante de la seguridad en el interior de sus fronteras poco a poco se ha ido minando ³².

Un dato significativo a este respecto es que la mayoría de los asesinatos que se produjeron durante el siglo pasado fueron organizados por los Estados contra sus propios ciudadanos ³³, pero aún así, el Estado continúa siendo un factor central en los asuntos nacionales e internacionales ³⁴.

En resumen, la evolución y la expansión de la agenda de seguridad, como consecuencia de los cambios que se estaban produciendo en la escena internacional, provocó que el Estado dejara de ser su único y principal referente. Así, el individuo empezó a cobrar mayor protagonismo y conceptos como el de seguridad humana irrumpieron en escena. Todo esto hizo que principios, hasta entonces muy valorados, como el de soberanía y el de no intervención, se empezarán no sólo a erosionar, sino a cuestionar. Ya no se trataba del derecho a intervenir, sino de que la comunidad internacional asumiera la responsabilidad de proteger a las poblaciones amenazadas y de empezar a interpretar esa soberanía que tanto les gusta y les cuesta perder no sólo como derechos, sino como la responsabilidad que tienen para con sus ciudadanos.

32. MACFARLANE, S. Neil y FOONG KHONG, Yuen, «Human Security and the UN...», *op.cit.* pág. 137.

33. *Ibidem.* pág. 7.

34. DENG, Francis, «Sovereignty as Responsibility...» *op.cit.* pág. 222.

CONCLUSIONES

Fue en la Cumbre Mundial de 2005 donde los Estados Miembros, reunidos en la Asamblea General se comprometieron a seguir discutiendo y a definir ambos términos. Pero han pasado ya tres años y todavía hoy no se ha llegado a un consenso al respecto. En lo que sí coinciden la mayoría de los expertos académicos es que ambas nociones adolecen de una definición clara y precisa que dote tanto a la seguridad humana como a la responsabilidad de proteger de valor operativo.

Y esta es una de las principales dificultades a las que tanto una como la otra tienen que hacer frente. La ambigüedad de los conceptos puede llevar al equívoco de etiquetar cualquier fenómeno, independientemente de su naturaleza, de amenaza a la seguridad humana o interpretarlo como una situación de responsabilidad de proteger. Así las cosas, es importante intentar evitar confundir una amenaza a la paz y a la seguridad con el contexto donde ésta se pueda desarrollar o se esté desarrollando. Para ello sería recomendable establecer e identificar a qué nos referimos cuando hablamos de amenazas a la seguridad humana y dotar de contenido teórico-práctico a la responsabilidad de proteger. Parafraseando a Gareth Evans, «if R2P is to be about protecting everybody from everything, it will end up protecting nobody from anything»³⁵.

Está claro que no hay todavía consenso, significación implícita asumida y compartida por todos los actores, sobre el verdadero significado de la noción de responsabilidad de proteger. Lo que sí está claro es que se trata de un paso hacia delante, de un avance en cuanto a la protección de los civiles, especialmente en situaciones de conflicto armado. Pero el acuerdo al que se llegó en 2005 ni mucho menos significó la adopción de un nuevo principio en el marco de las Naciones Unidas.

Los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial lo que hicieron fue delimitar los márgenes de este nue-

35. EVANS, Gareth «The Responsibility to Protect. An idea whose time has come... and gone?» *International Relations*, Vol. 22, núm. 3, 2008, pág. 294.

vo, aunque quizás no tanto, concepto que surgiría formalmente tras la publicación del informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS) titulado *La Responsabilidad de Proteger*, pero que ya empezó a escucharse a mediados de los años 90 cuando Francis Deng y su equipo publicaron *Sovereignty as responsibility*, que entendía la soberanía como la responsabilidad de los Estados para con sus ciudadanos.

La responsabilidad de proteger recogida en el Documento Mundial sitúa al Estado como principal responsable de la protección de sus ciudadanos del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de esa humanidad. A lo que se comprometieron los Estados es a actuar en caso de que el Estado no pueda o no quiera cumplir con su obligación de garante de seguridad y de protección; cuando el Estado falle en el cumplimiento de sus responsabilidades de protección para con sus ciudadanos.

En suma, lo que se aceptó en 2005 no fue un principio de responsabilidad de proteger en cuanto tal, sino una idea, ya que no consiguió todo el consenso y la aceptación necesaria para que se adoptase como un nuevo principio, vinculante, de las relaciones internacionales, un principio constitutivo del orden internacional.

Dicho de otra manera, la responsabilidad de proteger es en esencia la respuesta, otra respuesta, al *nunca jamás* pronunciado tantas veces en el marco de la Organización, aunque cabe preguntarse si será posible dotar al principio de la suficiente capacidad operativa para que estos horribles episodios de la historia no vuelvan a suceder.

Por otro lado, es cierto que la Carta fundacional de la ONU no prevé un concepto parecido al que exponemos ahora, pero lo mismo sucedió en el pasado con las operaciones de mantenimiento de la paz, el capítulo VI y Medio de la carta y ahora cuentan con un sitio privilegiado en el sistema. Quizás la Carta no contenga la expresión responsabilidad de proteger tal y como la pronunciamos ahora, pero de lo que sí dispone es de una serie de principios y valores, que a fin de cuentas, resumen lo que este principio representa.

A día de hoy se trata simplemente de un compromiso adquirido por el conjunto de la comunidad internacional. Pero no hay

que olvidar que se introdujo en el Documento en el último momento, sin que se produjese una reflexión acorde con el contenido de los párrafos aceptados.

El problema del concepto radica en su interpretación y en su relación con la soberanía de los Estados, ya que con el colonialismo todavía en la memoria de muchos hace que un grupo de países vean en esta nueva interpretación del principio westfaliano la coartada perfecta para justificar cualquier intervención. De ahí la necesidad de que se formalice el contenido del concepto para que no dé lugar a equívocos, y de que se establezcan unas directrices básicas que fijen cuándo y cómo intervenir cuando se trate de un caso de responsabilidad de proteger. Esto no quiere decir que la actuación de la comunidad internacional tenga que ser de carácter militar, como expusimos en la última parte del trabajo, esto es algo que la gente tiende a pensar equivocadamente cuando hablamos de responsabilidad de proteger y es erróneo. Por el contrario, lo que realmente tiene que predicar de la intervención es el carácter preventivo de la misma, que a al fin y al cabo es lo que la distingue de una intervención humanitaria.

La responsabilidad de proteger y la seguridad humana son dos conceptos que aunque relacionados son distintos. La última es una reacción, una respuesta a las nuevas realidades a las que nos enfrentamos. Un nuevo enfoque de la seguridad que sitúa al individuo como principal referente, a diferencia de su concepción clásica que se centraba única y exclusivamente en la protección del Estado, estamos hablando entonces de un nuevo enfoque de la seguridad internacional. En cambio, la responsabilidad de proteger es el resultado de la evolución, del cambio de concepción de la soberanía de los Estados ahora entendida no sólo como derechos, sino como la responsabilidad de estos para con sus ciudadanos. Con la formulación de esta nueva idea lo que se pretende es que la soberanía deje de ser utilizada como escudo que permita a los gobiernos cometer atrocidades en el interior de sus fronteras.

En suma, seguridad humana y responsabilidad de proteger son dos conceptos que partén de una misma base: la protección del ser humano por encima de todo. Protección de las amenazas a su integridad física y frente a las amenazas que están presentes en el mundo en que vivimos.

Para concluir, la responsabilidad de proteger supone que, más allá de los principios de soberanía, integridad territorial y la no interferencia en los asuntos domésticos de los Estados cuando un Estado no quiere o no puede cumplir con su responsabilidad de proteger los derechos humanos de cada uno de sus habitantes, corresponde a la comunidad internacional, y en particular a las Naciones Unidas, adoptar medidas colectivas firmes con el objetivo de paliar las atrocidades que se estén produciendo.

La pregunta que habría que hacerse es si la aplicación de políticas con un enfoque de seguridad humana, basado en la interpretación canadiense, ayudarían a paliar los casos definidos como de responsabilidad de proteger.

BIBLIOGRAFÍA

- ANNAN, Kofi., *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Informe del Secretario General presentado para la Cumbre del Milenio. A/54/2000, 27 de Marzo de 2000.
- AXWORTHY, L., *Human Security: An Opening for UN Reform*, en R. M. Price, & M. W. Zacher, *The United Nations and Global Security*, Palgrave MacMillan, 2004, págs. 245-262.
- BASSEDAS MORILLAS, P., Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana. Un repaso histórico, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76, 49., 2006.
- Debiel, T., & WERTHES, S. (s.f.). *Human Security on Foreign Policy Agendas. Changes, Concepts and Cases*. Recuperado el 02 de 09 de 2008, de INEF REPORT, Institute for Development and Peace: <http://inef.uni-due.de/page/documents/Report80.pdf>
- DEDRING, J., *Human Security and the UN Security Council*. Recuperado el 01 de 09 de 2008, de Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-building, IPSHU English Research Report Series, núm. 19, Institute for Peace Science Hiroshima University, 2004. <http://home.hiroshima-u.ac.jp/heiwa/Pub/E19/Chap3.pdf>
- DENG, F. M., KIMARO, S., LYONS, T., ROTHCHILD, D., & ZARTMAN, I. W. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, DC: The Brookings Institution, Washington, 1996.
- EVANS, G., «The Responsibility to Protect. An idea whose time has come... and gone?», *International Relations*, Vol. 22, núm. 3, 2008, págs. 283-298.

- GARCÍA, R., *La Responsabilidad de Proteger: Un nuevo papel para las Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional*. Recuperado el 08 de 02 de 2008, de Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2006. [http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez(reei11).pdf).
- GHALI, Boutros B., *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. A/47/277 - S/24111, 17 de 06 de 1992.
- KANTI, B., *Human security: Concept and Measurement. Occasional Paper for the Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies*. University of Notre Dame, 2000.
- MACFARLANE, S. N., & FOONG KHONG, Y, *Human Security and the UN: A Critical History*, Indiana University Press, Bloomington, 2006.
- MÜNKLER, H., *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2005.
- Human security: paradigm shift or hot air? *International security*. Vol. 26, núm. 2, Paris, R., 2001, págs. 87-102
- RIPOL, S., El «Nuevo Orden Internacional»: ¿un nuevo concepto para un nuevo contexto?, *Revista CIDOB de Afers Internacionals*, núm. 27, 1994, págs. 59-76.

CHILD SOLDIERS RECRUITMENT
AND INTERNATIONAL LAW: A SURVEY

LUKAS LINSI
London School of Economics

Abstract

Since the decolonization process recruitment of child soldiers has been a terrifyingly increasing phenomenon. The presence of children killing and being killed on battlefields all over the world represents a major moral dilemma of contemporary armed conflicts. This study suggests an approach to the countermeasures of International Law to the global tragedy of recruitment of children as soldiers into armed groups. Introducing the basic notions of relevant international treaty law, international customary law and international criminal law it gives a concise survey of the *état de droit* of relevant International Law. The analysis shows the possibilities and the evolution of the international legal measures combating this abhorrent practice. But at the same time the study shows the limits of International Law, which is less the moral voice of International Relations than the product of the will of States.

Key words: International Law; Humanitarian Law; Child soldiers; Recruitment; Minimum age.

INTRODUCTION

Human beings have been fighting each other since the origins of mankind. War is not an exception in the history of humanity. Neither is it the involvement of children in wars. From the Spartan war schools over the Aztec education, the mercenary troops during the Thirty-Years War and Napoleon's *beardless soldiers* to the

sacrifice of the *Hitlerjugend* during total war: «The exploitation of children for military objectives is as old as war itself»¹.

Nevertheless, there has been a major shift in the exploitation of children for military means since the decolonization process. According to Peter W. Singer², while the (ab)use of children is a constant in military history, their appearance was limited to a secondary plan until the 1960s. Children's participation in armed conflicts used to be rather a product of opportunism than a deliberated tactic. In the process of decolonization the guerilla-style warfare established new strategies of combat and the development and spreading of light and easily manageable arms permitted an increasing use of children as combatants as a primary strategic instrument, used by rebel groups as well as by governmental forces. As a deserter of the Mozambican resistance RENAMO explained «adults (...) are no good fighters; kids have more stamina, are better at surviving in the bush, do not complain, and follow directions»³. Today the number of child soldiers involved in armed conflicts is estimated at 300'000⁴.

Parallel to the terrifying increase in the use of children as soldiers the attention of public opinion to the phenomena has risen and—with a considerable retardation— policies have been adopted

1. SCHMITZ, Marc: «Les enfants soldats, un phénomène universel de plus en plus préoccupant» in SCHMITZ, Marc (coord.): *La guerre. Enfants admis*, GRIP/ Editions complexe, Bruxelles, 2001, pág. 20.

2. SINGER, Peter W, «Children at war», Conference at the Carnegie Council, New York, 27.08.2007. Podcast available at <http://www.cceia.org/resources/audio/rss/index.html>

3. US Defense Intelligence Agency, Report on RENAMO deserter, March 1991. Cited in: GOODWIN-GILL, Guy and COHN, Ilene, *Child soldiers. The role of children in armed conflicts*, Clarendon Press, Oxford, 1994.

4. Estimations are difficult due to the frequent 'invisibility' of children soldiers, resulting from the common falsification of documents, the difficulty to estimate their age and the fact that they're often hidden and fight in hardly known conflicts. See BRETT, Rachel and McCALLIN, Margaret: *Children - The invisible soldiers*. Rädde Barnen, Stockholm, 1998.

In addition, according to Peter W. Singer, has to be added an estimated number of 500 000 child soldiers in armed groups that at the moment are not in a situation of conflict. See SINGER, Peter W., «Children...».

to stop these «most difficult of peace-building problems»⁵. This study wants to give a clear survey of the international legal measures protecting children from being recruited into armed groups and their evolution from the Geneva Conventions 1949 to the latest international criminal jurisdiction. Contrary to the apparent simplicity of the task, the analysis affects several of the most enthralling building lots of contemporary International Law subject to rapid evolution. Evidently, it is not the aim of this study to impart a profound analysis of the integrity of all the affected fields, but to give a concise overview of the interrelation of these fields via a summary analysis of the prohibition of children recruitment in International Law, allowing some personal considerations. The first part reestablishes the international treaty law aiming at the prevention of the recruitment of children as soldiers. Representing at once the historical and the conceptual foundation of all further developments it is the most detailed part (relevant text provisions are added in the appendix). The second part introduces to the basic aspects of a customary rule prohibiting the child soldiers recruitment. The last part observes the tracing of children recruitment as a war crime in the emerging international criminal law.

A PRELIMINARY REMARK: WHAT IS A *CHILD*?

A major subliminal problem to all the international legal measures regulating the child soldiers problem is the difficulty to define a *child* in legal terms. The Oxford English Dictionary defines a child as «a young person of either sex below the age of puberty». The French dictionary *Petit Robert* maintains that a child is a human being from its birth approximately to the age between 12 and 14 years. At this age begins the adolescence. International Law does not adopt a clear definition either. Géraldine Van Bueren named

5. Statement made by the Argentinian representant at Security Council. See UNSC 'Plight of Civilians in Armed Conflict at Core of Security Council's Mandate, Canada's Foreign Minister Tells Council' (12 February 1999) Press Release SC/6642, at 9.

the different definitions of children in IHL ironically «the six ages of childhood»⁶.

Goodwin-Gill and Cohn establish a correlation between adulthood and political rights, affirming that «[the attribution of the right] to participation in the political process is [...] a reasonably accurate indicator of the moment at which the community as political body recognizes the intellectual maturity of the individual»⁷. Most national legal systems attribute the right to vote at the age of 18, though this is not a unanimous practice.

The transition from childhood to adulthood depends on social, cultural and emotional variables and constitutes a deeply individual process. In consequence, a precise objective and unique definition of what is a *child* cannot be established. Nevertheless, to be just, rules of law must be general and abstract and it seems impossible to establish a better legal criterion to define a *child* than by age limits. However, we should not ignore that age limits as criteria, in spite of —respectively because of— their mathematical precision, can be of an illusory objectivity.

In regard to the children recruitment problem it is important to note that there is no necessary correlation in national legislations between voting age and minimal age for recruitment. Goodwin-Gill and Cohn affirm that there should be a direct correlation between voting age and recruitment age for moral considerations, sustaining that «it would seem wrong to condemn the unenfranchised to die as a consequence of political decisions on which they can exercise no influence»⁸. Undoubtedly, the attribution of political rights presupposes a certain maturity of the individual and it can be considered as not reasonable or even absurd to let peo-

6. In reference to Shakespeare's seven ages of man. See VAN BUEREN, Géraldine, *The International Law on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht/Boston/London, 1995. pág. 333. IHL defines different statuses for new-born babies (art. 8.a) AP-I), infants, people under 7 (art. 14 GC IV), people under 12 (art. 24 GC IV), people under 15 (arts. 24 GC IV, 38 GC IV, 50 GC IV, 89 GC IV, 77 AP-I, 4 AP-II) and people between the ages of 15 and 18 (arts. 51 GC IV, 68 GC IV, 77 AP-I, 6 AP-II).

7. GOODWIN-GILL, Guy and COHN, Ilene, «Child soldiers...», pág. 7.

8. *Ibid.*, pág. 8.

ple kill and be killed before giving them the right to vote, to drive or to drink beer. But I think that the mentioned statement points to more problematic moral questions: Does the statement imply, *a contrario*, that an individual is obliged to die as a consequence of a political decision taken by a democratic majority, even if the individual himself did not agree with this decision? If not, would it therefore be morally more correct to prefer the element *will to age* in the recruitment process (i.e. to let fight those who are willing to fight, independently of their age)? Can therefore voluntary enlistment — in the supposition that it is *genuinely voluntary* — be considered as morally more correct than obligatory conscription?

INTERNATIONAL TREATY LAW ON THE RECRUITMENT OF CHILDREN

Due to their vulnerability International Law attributes a right to special protection to children: Children not only benefit from the right not to die, but to receive the necessary protection in order to live safely, to develop and to become an adult. Though, at the moment in which children are used as combatants in armed conflicts, any protection guaranteed to children as individuals part of a group of particularly vulnerable persons, loses its effect. The figure of children soldiers in itself is the «antithesis»⁹ to all the protection guaranteed to children. Children who participate in hostilities lose their inviolability and become legitimate military targets.

In order to combat the child soldiers tragedy, the international community has agreed on some legal measures, which can be analyzed quite autonomously from the measures for the general protection of children in International Law configured for the protection of child civilians. The measures are contained in both Humanitarian Law and Human Rights Law, in universal, regional and national bodies, in customary law and in criminal law. Grossly, they can be subdivided in two categories: Preventive measures that regulate the legal recruitment of children in armed

9. *Ibid.*, pág. 368.

forces via the instrument of age limits, and posterior measures concentrating on rehabilitation and the right to reintegration of former child soldiers (especially 77.3 AP-I, 39 CRC). This study will mainly concentrate on the preventive measures.

The Geneva Conventions and their Additional Protocols

When the Geneva Conventions were signed in 1949 as a legal response to the atrocities committed during World War II, the child soldiers problem wasn't a major concern of the negotiating parties. Articles 50 and 51 of Convention IV refer to the protection of children from being recruited in the armed forces of an Occupying Power, but the provisions are not specific. Though, as Sonia Hernandez-Pradas emphasizes, this lack of legislation should not be interpreted as the result of a permissive position, but a lack of prevision, given that the child soldier phenomena was still an «opportunistic» occurrence at the time of the adoption of the Geneva Conventions.

The important increase of children's recruitment as well as epistemological developments in the perception of children from the 1960s manifested the necessity to establish a specific norm. It was the International Committee of the Red Cross (ICRC) who proposed a first project during the elaboration processes of the Additional Protocols in 1971. The project was taken up again in the Diplomatic Conference for the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law and is —modified by State's resistance to accept an unconditional obligation— reflected in the articles 77.2 of AP-I and 4.3.c) of AP-II, putting definitely an end to the legal impunity of the worst forms of children recruitment.

Article 77.2 AP-I

The Additional Protocol I to the Geneva Conventions of 1949, signed on June 8 1977, relates to international armed conflicts and counts today 168 States Parties. In its article 77.2 it provides that «[t]he Parties to the conflict shall take *all feasible measures* in order that children who have not attained the age of *fifteen years* do not take *a direct part* in hostilities and, in particular, they *shall refrain* from *recruiting* them into their armed forces. In recruiting among

persons who have attained the age of fifteen years but who have not attained the age of eighteen years, the Parties to the conflict *shall endeavour* to give priority to those who are oldest» (Italics added by the author).

This wording does not prohibit «voluntary indirect participation [i.e. for example spying, transmission of information, transport of food etc.] in hostilities by children under fifteen»¹⁰. The expression *all feasible measures* replaced the ICRC proposition *all necessary measures*. Latter would have been a legally more binding formulation establishing an obligation of result, while the finally adopted wording establishes only an obligation of conduct. According to the Commentary, *feasible* must be interpreted as «capable of being done, accomplished or carried out, possible or practicable»¹¹. The second paragraph establishes the so-called *priority rule*. However, given the use of the wording *shall endeavour*, the obligation is not absolute and besides difficult to monitor.

Article 4.3.c) AP-II

The Additional Protocol II to the Geneva Conventions of 1949, signed on June 8 1977, relates to non-international armed conflicts and counts today 164 States Parties. Article 4.3.c) provides that «children who have not attained the *age of fifteen years* shall neither be *recruited* in the armed forces or groups nor allowed to *take part* in hostilities». There are three major differences to the disposition in article 77.2 of AP-I. Firstly, by omitting the wording *all feasible measures* AP-II «allows no exception to the proscribed conduct»¹². Secondly, by implicitly omitting a distinction between di-

10. See Relator of III Commission in: *Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés*, Geneva, 1974-77, XV, pág. 485.

11. SANDOZ, Yves, SWINARSKI, Christophe, ZIMMERMANN, Bruno: Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949. ICRC/Martin Nijhoff Publishers, Geneva, 1987, page 895, paragraph 3171.

12. SHEPPARD, Ann, «Child soldiers: Is the optional protocol evidence of an emerging 'straight-18' consensus?», *International Journal of Children's Rights*, vol. 8, 2000, pág. 41.

rect and indirect participation, AP-II prohibits all kinds of participation of under-fifteen years old. Thirdly, AP-II extends the recruitment restriction to armed groups other than the forces of a state. On the other hand article 4.3.c) does not establish a *priority rule*.

The applicability of the Additional Protocols

AP-I applies to armed conflicts —and exclusively during the time of armed conflict— between two or more States, if both Parties in conflict have ratified the Protocol¹³. AP-II applies to internal armed conflicts, which have become the predominant nature of modern warfare. Though, it only applies if a conflict reaches a certain level of intensity (article 1.2 AP-II *a contrario*). In addition, article 1.1. AP-II sets out several distinct conditions which must be satisfied¹⁴.

Fact is that the cases of application of the APs are rare. Therefore a regulation in International Human Rights Law or in customary law is of great interest.

The Convention on the Rights of the Child

The Convention on the Rights of the Child (CRC) was adopted in New York the 20 November 1989. Just one year after the end of the Iran-Iraq war (1980-88), one of the cruelest tragedies in the abhorrent history of abuse of children for combat¹⁵.

13. In addition AP-I applies in the supposition of war of 'peoples' in a context of colonial domination under the conditions stipulated in article 1.4 AP-I.

14 «This Protocol [...] shall apply to all conflicts [...] which take place *in the territory of a High Contracting Party between its armed forces and dissident armed forces or other organized armed groups which, under responsible command, exercise such control over a part of its territory as to enable them to carry out sustained and concerted military operations and to implement this Protocol*» (Italics added by the author).

15. Both parties (none of them had ratified the APs) but particularly Iran recruited thousands of children. The Khomeini regime sent more than 100.000 children as 'martyrs' to the battle fields, where they were used as human shields or even to 'clean' mine fields. After the end of the war Iraq offered to return the captured iranian children soldiers. Khomeini refused, claiming that they were 'traitors' due to the fact that they had survived. See PARKER, R., *Iran's Child Martyrs*, Center on War and the Child, Eureka Springs, 1986.

Undoubtedly the situation of child soldiers violates *per se* the most basic principles contained in the CRC. In its articles 38 and 39 the CRC gives special attention to the involvement of children in armed conflicts, including «provisions traditionally belonging to IHL»¹⁶. The CRC, today ratified by all States except Somalia and the United States of America, has the great advantage to apply in peacetime as well as to all levels of internal and international conflicts. Besides —due to some State's general opposition during the negotiations¹⁷— article 38 does not extend the protection contained in the Additional Protocols: States Parties are obliged to take *all feasible measures* to ensure that persons *under fifteen years* do not take part *in direct hostilities*. Paragraph 3 assumes the *priority rule* contained in article 77.2 AP-I.

Actually the wording of article 38 even lowers the standards contained in article 4.3.c) AP-II¹⁸ and has been vividly criticized. Some States demonstrated their dissatisfaction with the low age limit in reservations and declarations made at ratification¹⁹.

The child soldiers protocol

The universal protection guaranteed essentially in the APs and the CRC were in many ways unsatisfying. Moreover, the conflicts

16. ANG, Fiona, « Article 38. Children in Armed Conflicts », in: A. Alen, J. Vande Lanotte, E. Verhellen, F. Ang, E. Berghmans and M. Verheyde (Eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martin Nijhoff Publishers, Leiden, 2005, pág. 3.

17. In particular the United States of America, Iran and Iraq: «They claimed that neither the UNGA nor the Human Rights Commission were suitable fora for the revision of existing international humanitarian law» in HEINTZE, Hans-Joachim, «On the relationship between human rights law protection and international humanitarian law» in, *International Review of the Red Cross*, vol. 86, núm. 856, 2004, pág. 792.

18. Contrary to Article 4.3.c), Article 38.2 CRC imposes only an obligation of conduct and implicitly allows indirect participation of children under the age of fifteen years. Though, article 41 CRC assures at least that for Parties who have ratified both instruments the highest protective standard applies.

19. See Declarations of Colombia, Netherlands, Spain, Uruguay in UN Doc. CRC/C/2/Rev.4, 28 July 1995.

during the 1990s intensified preoccupations as the use of child soldiers increased. The Committee for the Rights of Children required the elaboration of an Additional Protocol to the CRC with the objective of rising the minimum age to 18 and a Working group was created. After six years of difficult negotiations the negotiating parties finally agreed on the lowest common denominator²⁰. This allowed attracting a maximum number of ratifications, but many criticized that a minor peer group had been able to lower the general standard of an *optional* instrument, that finally cannot be satisfying because it isn't the text that gave the best protection, but the text that encountered least opposition²¹. It is even more regrettable that two of the responsible Parties for the frustration of a *straight-18* consensus are permanent members of the Council of Security, who according to this mandate should take a particular responsibility in the promotion of peace.

The preventive measures of the Optional Protocol that entered into force 8 March 2002, essentially prohibit *compulsory* recruitment of under 18 years-old (Article 2), but allow *voluntary recruitment* from 16 years (article 3.1) under certain conditions²² (article 3.3) adding

20. The starting point of the negotiations had been a project proposed by the CRC Committee that aimed at a minimum age of 18 without distinction between 'voluntary' and 'compulsory' recruitment and without distinction of 'indirect' and 'direct' participation. While a majority of the negotiating parties were in favor, respectively ready to accept this so-called «straight-18» approach it was objected by some of the negotiating States, particularly by the United States of America and the United Kingdom. The objecting States sustained that, relying on volunteer armies, they were in direct competition with the other employment sectors and therefore young people should have the option of entering the military at the time when they are making career choices. Furthermore the length of training periods would ensure that persons under 18 did not face active combat. See UN Doc E/CN.4/2000/WG.13/2/Add.1

21. See MERMET, Joël, «Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés: quel progrès pour la protection des droits de l'enfant?» in *Actualité et droit international*, 2002, pág. 5.

22. Recruitment must be 'genuinely voluntary', the person's parents or legal guards must have given their informed consent, the person must have been fully informed of the duties involved in such military service and the person must have provided reliable proof of age.

that States Parties shall take *all feasible measures* to ensure that under-18 years-old do not take *a direct part* in hostilities (article 1).

Today the Child soldiers protocol has been ratified by 123 States, who all must submit regular reports to the CRC Committee on the measures taken to implement those obligations (Article 8)²³.

Other international legal instruments

The issue of child soldiers is also addressed in international criminal law, an ILO Convention and in regional instruments.

«Conscription or enlistment» and/or the use of children under the age of 15 years for «active participation in hostilities»²⁴ has been included as war crime in the Rome Statute establishing the International Criminal Court (see *infra*, part 3).

The 1999 ILO Convention No 182, today ratified by 169 States, qualifies in its article 3 combined with article 2 the forced or compulsory recruitment of children under the age of 18 years for use in armed conflict as one of the «worst forms of child labour» and requires States parties to take immediate measures to prohibit it (article 1).

Various regional statements and resolutions concerning the use of children in armed conflict have been adopted²⁵, but the only instrument with legally binding character is the African Charter on the Rights and Welfare of the Child, that was adopted in 1990 and entered in force 29 November 1999. Article 22.2 combined with article 2 establishes that States parties shall take all *necessary*

23. See CRC Directives concernant les rapports initiaux que les Etats parties doivent présenter conformément du Protocole facultative se rapportant à la CRC, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés. (14.11.2001). CRC/OP/AC/1.

24. According to recent doctrine this wording is broader than 'direct' participation and includes activities 'linked to combat' as scouting, spying, sabotage, transportation etc.

25. For example: 1999 Berlin Declaration (Europe), 1999 Maputo Declaration (Africa), 1999 Montevideo Declaration (Latin America and the Caribbean), 2000 Kathmandu Declaration (Asia Pacific) and 2001 Amman Declaration (Middle East and North Africa); OAS: Resolution AG/RES.179, 05.06.2000; Council of Europe: Resolution 1215 (2000); EU: Resolution B4-1078, 17.12.1998 and EU Guidelines on Children and Armed Conflict, Brussels, 4 December 2003.

measures to ensure that no child under the age of *eighteen years* takes a *direct part* in hostilities and refrain from *recruiting* any child. The Charter today has 43 States parties and can be considered as the most protective existing instrument against the use of child soldiers.

UN mechanisms

Security Council repeatedly condemned the recruitment of children, asked to take action against the increasing use of child soldiers and progressively implemented a mechanism of control²⁶. The Secretary-General faced the child soldiers problem in several country-specific reports²⁷ and the UN Commission on Human Rights showed very worried about the child soldiers problem and asked to raise the minimum age for recruitment to 18 years in various resolutions²⁸.

In 1994 the Secretary General appointed Graça Machel to elaborate a report on the situation of child soldiers presented in 1996²⁹, which recommended engaging a Special Representative of the Secretary-General for Children in Armed Conflicts with the mandate to raise awareness and to stimulate international action. In 1997 the Secretary General named Olara Otunnu, who was succeeded by Radhika Coomaraswamy in 2006.

The interweavement of International Human Rights Law and International Humanitarian Law

Classical international public law separated strictly the law of peace and the law of war. Undoubtedly IHL and IHRL are marked

26. See UNSC Resolutions 1083 (1996), 1261 (1999), 1314 (2000), 1379 (2001), 1460 (2003), 1539 (2004) and 1612 (2005). For more details see notably: MAYSTRE, Magali, *Les enfants soldats en Droit international: Problématiques contemporaines au regard du droit international humanitaire et du droit international pénal*, IUHEI, Genève, 2007, págs. 66-79.

27. See for example Report on Sierra Leone, UN Doc. S/1998/486 (1998), Report on Congo UN Doc S/2006/389 or Report on Tchad UN Doc. S/2007/400.

28. See for example Res. 1995/79 (1995), Res. 1998/63 (1998).

29. The result is known as the «Report Machel». Presented to the General Assembly the 26th of August 1996, A/51/306.

by fundamentally different characters: While IHRL's principal issue is the protection of the weak from their strong governments and, most fundamentally, the protection of the individual's right to life, «IHL allows the killing and wounding of combatants, and under certain conditions, even civilians, as long as the 'rules of the game' are observed»³⁰. IHL tries to guarantee a minimal protection to individuals affected by war, IHRL aims at the flourishing self-realization of the individual³¹.

In logical consequence, scholars of the so-called *separation-theory* rejected the application of Human Rights norms during armed conflict. Nevertheless, the doctrine since 1945 has progressively taken distance to this theory and the International Court of Justice recently rejected in two important advisory opinions the position that IHRL could only be applied in peacetime³².

A complementary approach to IHL and IHRL allows for mutual reinforcement and the release of synergies in order to protect the individual more efficiently. For example IHRL can compensate the underdeveloped implementation mechanisms of IHL and IHRL can benefit from the adaptability of IHL to non-State actors.

In this context of progressive evolution article 38 CRC, the Child soldiers Protocol and article 22.2 of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child are resistant marks corroborating this shift of doctrine by including dispositions traditionally belonging to IHL in IHRL instruments³³.

30. ANG, Fiona, «Article 38. Children in Armed Conflicts» in: A. Alen, J. Vande Lanotte, E. Verhellen, F. Ang, E. Berghmans and M. Verheyde (Eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martin Nijhoff Publishers, Leiden, 2005, pág. 12.

31. For more details on this 'positive' aspect of HR, see: GEARTY, Conor, *Can Human Rights survive?* Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

32. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (Advisory Opinion) ICJ Reports 1996, para. 26 and *Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory* (Advisory Opinion) 9 July 2004, paras. 102-106. For a short and concise view of the legal-historical process see KOLB, Robert, *Ius in bello - le droit international des conflits armés*, Helbing Lichtenhahn/Bruylant, Basel/Bruxelles, 2003, págs. 228-233.

33. Inversely, article 75 AP-I and articles 4 and 6 AP-II represent HR-provision contained in IHL.

Concluding the first part, we can state that an elaborated set of international legal norms protecting children from being recruited into armed groups has been elaborated and agreed upon. But at the same time, the system is fragmented and has two major flaws: Firstly, the instruments are not universally ratified and, in addition, provisions aiming at preventing the child soldiers problem can be subject to States' reservations. Secondly, nongovernmental armed groups are only bound by AP-II and the OP-CRC and exclusively if the territorial State has ratified these instruments. In order to fill these considerable gaps, it is important to know if there is a customary rule regulating children's recruitment. This question is the issue of the second part of this study.

INTERNATIONAL CUSTOMARY LAW

Customary law is the original source of International Law and essentially different from conventional law. Both arise from different principles and their juridical effects are dissimilar. According to classical doctrine, a customary rule has to fulfill a material and a subjective element: As defined in article 38 of the Statutes of the ICJ a customary rule consists of an «evidence of a general practice [*usus* - material element] accepted as law [*opinio iuris sive necessitatis* - subjective element]». The *opinio iuris* element differentiates a customary rule from a usage and it is important to note, that *opinio iuris* —opposed to conventional rules— is not an act of will but rather a «sentiment»³⁴. In consequence, a customary rule —contrary to a conventional rule— can be binding to subjects who have not given their explicit consent.

Customary obligations can be positive or negative; they can be universal or regional, general or particular. There is no specific time requirement for the formation of a custom. According to the ICJ, practice must be uniform, extensive and representa-

34. HAGGENMACHER, Peter, „La doctrine des deux éléments du droit coutumier dans la pratique de la Cour Internationale» in *Revue Générale de Droit International public*, Editions A. Pedone, Paris, 1986. pág. 11.

tive³⁵; this does not mean that practice has to be universal, but different States should not adopt substantially different conducts and States' practice must «include that of States whose interests are specially affected»³⁶. The number of states needed to create a rule of customary law «varies according to the amount of practice which conflicts with the rule and that [even] a practice followed by a very small number of states can create a rule of customary law if there is no practice which conflicts with the rule»³⁷. Contrary practice does not necessarily prevent the formation of a rule of customary law: If the contrary practice is condemned by the majority of other States the rule is actually confirmed³⁸.

The identification of a rule of customary law

For the identification of international customary law it is necessary to analyze the State's practice and to verify the *opinio iuris* element, which must be the object of an analysis of the State's *état d'esprit*³⁹. As Henckaerts and Doswald-Beck advise, it is «very difficult and largely theoretical to strictly separate elements of practice and legal conviction»⁴⁰. Due to the frequent violations

35. ICJ North Sea Continental Shelf cases, Judgement, ICJ Reports, Paragraph 74, 20 February 1969.

36. See ICJ North Sea Continental Shelf cases, Judgement, ICJ Reports, 20 February 1969.

37. AKEHURST, Michael, «Custom as a Source of International Law» in *The British Year Book of International Law*, 1974-75. Clarendon Press, Oxford, 1977, pág. 16.

38. See HENCKAERTS, Jean-Marie, DOSWALD-BECK, Louise (eds.), *Customary International Humanitarian Law*, 3 Vol, ICRC/Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pág. xxxv. Based on the ICJ's statement in the 'Nicaragua case': «The Court does not consider that, for a rule to be established as customary, the corresponding practice must be in absolute rigorous conformity with the rule. [...] The Court deems it sufficient that the conduct of States should, in general, be consistent with such rules, and that instances of State conduct inconsistent with a given rule should generally have been treated as breaches of that rule, not as indications of the recognition of a new rule.» ICJ, Case *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, 1984, pág. 98, paragraph 186.

39. HAGGENMACHER, Peter, «La doctrine...», pág. 17.

40. HENCKAERTS, Jean-Marie, DOSWALD-BECK, Louise (eds.), «Customary...», pág. XI.

of the rules of IHL, it is generally accepted to give more importance to the subjective element than to the effective practice in the identification of customary rules of IHL. In other terms, the State's conviction of a rule of law is considered more important than the effective practice, in a manner of speaking: «do what you say and don't do what you're doing»⁴¹.

States' practice can be manifested as well in its internal practice as in interstate practice. Relevant States' practice consists of both physical acts (for example battlefield behaviour) and verbal acts (for example military manuals, national legislation, comments at International Conferences etc.) of executive, legislative and judicial organs⁴². Relevant intergovernmental acts can be found in the jurisdiction of international courts, in acts of International Organizations, or in international treaties⁴³.

Is the prohibition of child recruitment a rule of customary law?

As we have seen in the first part of this study International Community has agreed on an important set of international treaties prohibiting children's recruitment, which enjoy a widespread ratification. This is an important indication to a customary rule but not sufficient in itself. The state of ratification, the interpretation and application, declarations and reservations can also be influent. Further, national legislations and the content of military manuals as well as States' comments at International Conferences, Soft Law principles and the condemnation of acts by the International Community are important hints in identifying the generality of the practice and the *opinio iuris*.

41. KOLB, Robert, «Ius in bello...», pág. 54. Original in French «(en quelque sorte, on prend les Etats au mot au lieu de les prendre au fait:) faites ce que vous dites et ne faites pas ce que vous faites» (Author's translation).

42. HENCKAERTS, Jean-Marie, DOSWALD-BECK, Louise, «Customary...», pág. xxxii.

43. The ICJ stated in the 'Continental shelf' case that «[...] multilateral conventions may have an important role to play in recording and defining rules deriving from custom, or indeed developing them» ICJ, *Continental Shelf case (Libyan Arab Jamahiriya v. Malta)*, Judgement, ICJ Reports, 3 June 1985, págs. 29f, paragraph 27.

The ICRC's study on customary IHL illustrates that the prohibition of child recruitment is settled in many military manuals and that in most national legislations, independently from the different legal systems, a breach of the rule normally has consequences in criminal law⁴⁴.

Many States pledged at International Conferences to enforce the measures prohibiting children recruitment⁴⁵. Various UN organs repeatedly condemned the use of children in armed conflicts in several resolutions. The activity of several NGOs and the UNICEF culminated in the adoption of the *Paris Principles* and the *Paris Comittments* in 2007, important Soft Law instruments backed up by 78 governments⁴⁶. These are strong evidences that sustain the existence of a customary rule prohibiting child recruitment.

But it remains difficult to identify the minimum age. On the one hand, there have been important efforts backed by a majority of States to rise the minimum age to eighteen years. But, on the other hand, a substantial number of States insistently refused a *straight-18* — approach. It seems that even if «sufficient state practice [condemning the recruitment of under eighteens] may exist [...], the opinio iuris is still lacking»⁴⁷ and that for the moment the age limit of the customary rules prohibiting the recruitment and participation of children in armed conflicts is established at fifteen years as the minimal common denominator. This approach is confirmed by the ICRC study on customary IHL⁴⁸.

44. See HENCKAERTS, Jean-Marie, DOSWALD-BECK, Louise (eds.), «Customary...», págs. 3112ff.

45. *Ibid.*, págs. 3116ff. The study gives a particular importance to the 27th International Conference of the ICRC, held in Geneva, 31 October - 6 November 1999.

46. Documents available at: <http://www.un.org/children/conflict/english/parisprinciples.html>

47. VILLANUEVA SAINZ-PARDO, Pilar, «Is Child recruitment as a War Crime Part of Customary International Law?» in *International Journal of Human Rights*, Vol. 12, núm. 4, September 2008, pág. 591.

48. See rules 136 («Children must not be recruited into armed forces or armed groups») and 137 («Children must not be allowed to take part in hostilities») in HENCKAERTS, Jean-Marie, DOSWALD-BECK, Louise (eds.), «Customary...».

A question that is not analyzed by the ICRC's study is a possible rise of the minimum age for voluntary recruitment to 16 years, as it is established in the CRC and the Optional Protocol. While most national legislations put the minimum age at fifteen years, according to the study of the Coalition to Stop the Use of Child Soldiers⁴⁹ no State officially recruits children under the age of sixteen. Therefore I suggest that it should be analyzed if there is an *opinio iuris* not to recruit children under the age of 16.

INTERNATIONAL CRIMINAL LAW

If it seems clear that there is a customary rule prohibiting the recruitment of child soldiers under the age of 15, another crucial issue is to know if a breach of this rule —beyond the State's responsibility— entails an individual criminal responsibility.

The practice of child soldiers recruitment is criminally prosecuted in many national legislations. In the course of internationalization of individual responsibility mentioned practice has also been included as a *war crime* in international criminal law treaties. War crimes are «serious violations of customary or treaty rules belonging to the corpus of the international humanitarian law of armed conflicts»⁵⁰, that fall within the category of *ius cogens* norms or peremptory norms of general international law.

The study adds to rule 136 that «[...] Additional Protocol I and the Convention on the Rights of the Child require that, in recruiting persons between 15 and 18, priority be given the older ones» (pág. 485). In my opinion, lamentably this formulation does not clarify definitely if the 'priority rule' is a customary rule or not. The fact that the 'priority rule' is included in AP-I and the CRC is counterbalanced by the absence of latter in AP-II and the Optional Protocol. As we have discussed (see supra), the wording «shall endeavour to give priority» used in both instruments, does not establish an absolute obligation. In fact, it is very difficult to identify and to monitor the State's measures taken to this aim. In consequence, I would tend not to qualify the 'priority rule' as a customary rule.

49. See chart in: COALITION TO STOP THE USE OF CHILD SOLDIERS, *Child Soldiers - Global Report 2008*, London, 2008, pág. 390ff.

50. CASSESE, Antonio, *International Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pág. 81.

The Geneva Conventions oblige States Parties to take the necessary measures to suppress war crimes and to prosecute the responsible individuals. If «national courts [...] are unwilling or genuinely unable»⁵¹ to act, international courts can have secondary competence to prosecute individuals responsible for the commitment of war crimes. The Statute establishing an International Criminal Court (ICC) applied for the first time the *nullum crimen sine lege scripta* principle to international criminal law. Article 5 of the Statute grants the Court jurisdiction over four groups of crimes, which it refers to as the «most serious crimes of concern to the international community as a whole»: the crime of genocide, crimes against humanity, the crime of aggression and war crimes. Article 8 StICC, reflecting the customary law without exhausting it⁵², lists all forms of war crimes falling in the ICC's competence. Article 8 includes the conscription or the enlistment of children under the age of 15 years into armed groups or using them to participate actively in hostilities, as well in international conflicts (article 8.2.b.xxvi StICC⁵³) as in non-international conflicts (article 8.2.e.vii StICC⁵⁴).

51. DÖRMANN, Knut, DOSWALD-BECK, Louise, KOLB, Robert, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court — Sources and Commentary*, ICRC/Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pág. 2.

52. See KOLB, Robert, *Droit international pénal*, Helbing-Lichtenhahn/Bruylant, Basel/Bruxelles, 2008. pág. 121: «Les infractions de l'article 8 reflètent le droit coutumier mais ne l'épuisent pas».

53. The Elements of Crime are: 1. The perpetrator conscripted or enlisted one or more persons into the national armed forces or used one or more persons to participate actively in hostilities. 2. Such person or persons were under the age of 15 years. 3. The perpetrator knew or should have known that such person or persons were under the age of 15 years. 4. The conduct took place in the context of and was associated with an international armed conflict. 5. The perpetrator was aware of factual circumstances that established the existence of an armed conflict. DÖRMANN, Knut, DOSWALD-BECK, Louise, KOLB, Robert, «Elements...», pág. 375.

54. The Elements of Crime are: 1. The perpetrator conscripted or enlisted one or more persons into an armed force or group or used one or more persons to participate actively in hostilities. 2. Such person or persons were under the age of 15 years. 3. The perpetrator knew or should have known that such person

The most essential attributes for the interpretation of this rule are the following⁵⁵: The wording *active participation* is a broader notion than *direct participation* (see supra, pág. x) and includes all activities linked to combat (as for example spying, scouting, sabotage, use of children as couriers etc.) and excludes all activities clearly unrelated to the hostilities (for example domestic cleaning, transport of food to a caserne etc.). Any kind of recruitment is prohibited, the child's consent is not a valid defense⁵⁶. Concerning the mental element it is necessary that the perpetrator had the intention to commit the crime and the knowledge of the children's age; although, recklessness is sufficient.

Judge Robertson rightly specified in his dissenting opinion in the *Norman case* that the crime of child recruitment may be committed in three different ways: by *conscripting* children, by *enlisting* children or by *using* them to participate actively in hostilities⁵⁷.

ICC Case law

The ICC is conducting investigations for grave crimes of child soldier recruitment in Northern Uganda, Sudan, Central African Republic and Democratic Republic of Congo. The first trial at ICC in relation to child soldiers is the «Thomas Lubanga Dyilo case».

or persons were under the age of 15 years. 4. The conduct took place in the context of and was associated with an armed conflict not of an international character. 5. The perpetrator was aware of factual circumstances that established the existence of an armed conflict. DÖRMANN, Knut, DOSWALD-BECK, Louise, KOLB, Robert, «Elements...», pág. 470.

55. See KOLB, Robert, «Droit...», pág. 148. For a detailed Commentary, see: DÖRMANN, Knut, DOSWALD-BECK, Louise, KOLB, Robert, «Elements...», pág. 375ff. for international conflicts, pág. 470f. for non-international conflicts.

56. The only exception is the figure of 'spontaneous actions' that have no direct connection to the armed group, as for example the *intifada*.

57. *Prosecutor against Sam Hinga Norman* Decision. Preliminary motion based on lack of jurisdiction (child recruitment), Judge Robertson dissenting opinion at paragraph 5, Appeals Chamber, 31 May 2004, No. SCSL-2004-14AR72(E).

It still isn't concluded but will probably turn out as an important reversal for the Prosecutor⁵⁸.

The jurisdiction of the Special Court for Sierra Leone

The Statutes for the *ad hoc* Special Court for Sierra Leone adopted the wording of the Rome Statutes and included the crime of child soldiers recruitment in its article 4.c). So far the SCSL has litigated four trials that all include the crime of child soldiers recruitment⁵⁹. The *AFRC case* is the first international criminal trial on the crime of child soldiers recruitment that could be concluded in 2007, convicting the three accused on the count of conscripting children under the age of 15 years into an armed group and/or using them to participate actively in hostilities.

There has been an important debate in the Special Court on the customary status of the crime. The Appeals Chamber majority decision in the *Norman case* of May 2004 claimed that the crime of child soldiers recruitment had crystallized as a customary law prior to November 1996, from when on the Court had jurisdiction. Although Judge Robertson had taken a more differentiated position in his acute dissenting opinion. All judges have interpreted the widespread ratification of the Geneva Conventions, the AP-II, the CRC, the ACRWC and the widespread prohibition of recruitment of children under the age of 15 in domestic legislations as sufficient proof for the existence of a customary rule prohibiting child recruitment prior to the adoption of the Rome Treaty, applicable to all States and nongovernmental armed

58. In June 2008 the proceedings were closed due to a procedural error. On October 21 2008 the Appeals Chamber dismissed the Prosecutor's appeal and confirmed the stay of proceedings. It is probable that the accused will be released soon. For more details see the ICC's website: www.icc-cpi.int

59. Namely the 'Norman case (CDF)', the 'Charles Taylor case', the 'RUF case' and the 'AFRC case'. Hinga Norman deceased on 22 February 2007, few months before a verdict was to be reached in his case; Charles Taylor was transferred to The Hague in June 2006; the 'RUF case' is still running, although meanwhile have deceased two of the three accused. For more details see VILLANUEVA SAINZ-PARDO, Pilar, «Is child...», pág. 582.

forces. But they disagreed about whether child recruitment entailed individual criminal responsibility prior to November 1996, from when on the SCSL had jurisdiction. The majority decision argued that there was evidence of the criminal imputability of child recruitment before 1996, insisting mainly on the element of State practice in national legislation.

Judge Robertson on his part pointed out to the very critical application of the principle of legality in that majority decision. In fact the decision did not pay attention to the delicate distinction between abduction or forced recruitment and voluntary enlistment in international conventional instruments⁶⁰. As we have seen in part I, voluntary enlistment had not been definitely condemned, especially if the voluntarily enlisted children did not take a *direct* part in hostilities⁶¹. The wording *active participation* appeared for the first time in an international instrument in the Rome Statutes. Given that «prosecution for the conduct must have been foreseeable as a realistic possibility»⁶², Robertson concludes:

«[W]hat had emerged, in customary international law, by the end of 1996 was a humanitarian rule that obliged states, and armed factions within states, to avoid enlisting under fifteens or involving them in hostilities, whether arising from international or internal conflict. What had not, however, evolved was an offence cognizable by international criminal law which permitted the trial and punishment of individuals accused of enlisting [...] volunteers under the age of fifteen. It may be that in some states this would have constituted an offence against national law, but this fact cannot be determinative of the existence of an international law crime [...]»⁶³. [And therefore], «it would breach the *nullem crimen* rule to impute the necessary intention to create an international law

60. The issue was particularly important because Hinga Norman was explicitly charged with the crime of «child enlistment».

61. «There may be a distinction in this respect: forcible recruitment is always wrong, but enlistment of child volunteers might be excused if they are accepted into the force only for non-combatant tasks, behind the frontlines» Justice Robertson dissenting opinion at paragraph 9.

62. *Ibid.* at paragraph 20.

63. *Ibid.* at paragraph 33.

crime of child enlistment to states until 122 of them signed the Rome Treaty», [holding] «that the crime of non-forcible enlistment did not enter international criminal law until the Rome Treaty in July 1998»⁶⁴.

But nevertheless —without denying the importance of this delicate disaccord— the essential precedent-setting conclusion of the judgment remains: «That [the crime of non-forcible enlistment] exists for all present and future conflicts is declared for the first time by the judgment in this Court today»⁶⁵.

CONCLUSION

As this study tries to illustrate, International Community slowly but steadily has moved towards an extensive set of international legal norms protecting children from being involved in armed conflicts. Difficult awareness campaigns and lengthy negotiations finally arrived to shift critical stone weights on the balance *raison d'état contre raison d'humanité* towards a better protection of the individuals. But these considerable legal efforts contrast with thousands of drugged children killing and being killed each day on the hidden battlefields of our planet. Face to this tragedy, many pressure groups and scholars insist on the implementation of a *straight-18* consensus. But the actual *état de droit* definitely does not reflect a *straight-18* consensus. In my opinion discussions should uncramp on this rather formal blemish. If a child is put on drugs and forced to kill, the crucial question is not if he or she is 18 or 14 years old. Nor should discussions focus on 17 years-old trainees in US military training camps. To stop this everyday abhorrence, discussions must refocus on the core of the problem. And this is not the age-limit. As we have seen, legal measures protecting children from being recruited are sophisticated. Not more rules of law are lacking, but the political will to efficiently apply the existing rules.

64. *Ibid.* at paragraph 45.

65. *Ibid.* at paragraph 47.

BIBLIOGRAPHY

I. SOURCES

A. Case law

A.1. International Court of Justice ICJ

A.1.a. Contentious cases

North Sea Continental Shelf cases, Judgement, ICJ Reports, 20 February.
Continental Shelf case (Libyan Arab Jamahiriya v. Malta), Judgement, ICJ Reports 3 June 1985.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgement, ICJ Reports, 27 June 1986.

A.1.b. Advisory opinions

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion) ICJ Reports 1996.

Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory, (Advisory Opinion) 2004.

A.2. Special Court for Sierra Leone

SCSL, «Decision on Preliminary Motion Based on Lack of Jurisdiction (Child Recruitment)», *The Prosecutor v. Sam Hinga Norman*, Appeals Chamber, 31 May 2004, Case No. SCSL-2004-14-AR72(E).

B. Resolutions

B.1. United Nations

B.1.a. Security Council

UNSC Res 1083 (27 November 1996) UN Doc S/RES/1083

UNSC Res 1261 (25 August 1999) UN Doc S/RES/1261

UNSC Res 1314 (11 August 2000) UN Doc S/RES/1314

UNSC Res 1379 (20 November 2001) UN Doc S/RES/1379

UNSC Res 1460 (30 January 2003) UN Doc S/RES/1460

UNSC Res 1539 (22 April 2004) UN Doc S/RES/1539

UNSC Res 1612 (25 July 2005) UN Doc S/RES/1612

B.1.b. General Assembly

UNGA Res 48/157 (7 March 1994) UN Doc A/RES/51/210

UNGA Res 51/77 (20 February 1997) UN Doc A/RES/51/210

B.2. International Committee of the Red Cross

Resolution No IX of the International Conference of the Red Cross, reprinted in *International Review of the Red Cross*, N.º 256, 1986, pág. 340.

C. Others

C.1. United Nations

Reservations and declarations made upon ratification of the Convention on the Rights of the Child, reprinted in UN Doc. CRC/C/2/Rev.4, 28 July 1995.

UNSC (29 June 1998) Press release UN Doc SC/6536

UNSC 'Plight of Civilians in Armed Conflict at Core of Security Council's Mandate, Canada's Foreign Minister Tells Council' (12 February 1999) Press Release UN Doc SC/6642

«Report Machel». Presented to the General Assembly the 26th of August 1996, A/51/306

Declaration and Program of Action of Vienna, approved by the World Conference on Human Rights the 25th of June 1993, United Nations, General Assembly, UN Doc. A/CONF.157/23, 12th July 1993.

C.2. International Committee of the Red Cross

Report from the Conference on Children of War, Stockholm, 31 May — 2 June 1991, organized by the Swedish Red Cross; Report No. 10. Lund, 1991.

Directives concernant les rapports initiaux que les Etats parties doivent présenter conformément du Protocole facultative se rapportant à la CRC, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés. (14.11.2001). CRC/OP/AC/1.

II. DOCTRINE

A. Books

BRETT, Rachel, MCCALLIN, Margaret, *Children — The invisible soldiers*, Rädga Barnen, Stockholm, 1998.

CASSESE, Antonio, *International Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

COALITION TO STOP THE USE OF CHILD SOLDIERS, *Child Soldiers - Global Report 2008*, London, 2008.

DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de Derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 2007.

DÖRMANN, Knut, DOSWALD-BECK, Louise, KOLB, Robert, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court – Sources and Commentary*, ICRC/Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

GOODWIN-GIL, Guy and COHN, Ilene, *Child soldiers. The role of children in armed conflicts*, Clarendon Press, Oxford, 1994.

HENCKAERTS, Jean-Marie, DOSWALD-BECK, Louise (eds.), *Customary International Humanitarian Law*, Vol 3, ICRC/Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

- HERNANDEZ-PRADAS, Sonia, *El niño en los conflictos armados. Marco jurídico para su protección internacional*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2001.
- KOLB, Robert, *Ius in bello – Le droit international des conflits armés*, Helbing-Lichtenhahn/Bruylant, Basel/Bruxelles, 2003.
- KOLB, Robert, *Droit international pénal*, Helbing-Lichtenhahn/Bruylant, Basel/Bruxelles, 2008.
- MAYSTRE, Magali, *Les enfants soldats en Droit international: Problématiques contemporaines au regard du droit international humanitaire et du droit international pénale*, IUHEI, Genève, 2007.
- PARKER, Richard, *Iran's Child Martyrs*, Center on War and the Child, Eureka Springs, 1986.
- VAN BUEREN, Géraldine, *The International Law on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1995.

B. Articles

- AKEHURST, Michael, «Custom as a Source of International Law» in *The British Year Book of International Law 1974-75*, Clarendon Press, Oxford, 1977.
- ANG, Fiona, «Article 38. Children in Armed Conflicts» in: A. Alen, J. Vande Lanotte, E. Verhellen, F. Ang, E. Berghmans and M. Verheyde (Eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martin Nijhoff Publishers, Leiden, 2005.
- ARZUMANIAN, N. and PIZZUTELLI, F., «Victimes et bourreaux: questions de responsabilité liées à la problématique des enfants-soldats en Afrique» in *International Review of the Red Cross*, núm. 852, 2003.
- BRAUNSTEIN, Elizabeth, «Are gang members, like other child soldiers, entitled to protection from prosecution under international law?» in *UC Davis Journal of Juvenile Law and Policy*, núm. 75, 1999.
- CHERIF BASSIOUNI, M., «International Crimes: Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes» in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 59, 1996.
- DUPUY, Jean-René, «Coutume sage et coutume sauvage», in *Mélanges Rousseau*, Paris, 1974, págs. 75-87.
- DUTLI, Marie Therese, «Captured Child Combatants» in *International Review of the Red Cross*, Sep-Oct 1990, págs. 421-34.
- HAGGENMACHER, Peter, «La doctrine des deux éléments du droit coutumier dans la pratique de la Cour Internationale» in *Revue Générale de Droit International public*, Editions A. Pedone, Paris, 1986.
- HEINTZE, Hans-Joachim, «On the relationship between human rights law protection and international humanitarian law» in *International Review of the Red Cross*, vol. 86, núm. 856, 2004.

- HELLE, Daniel, «Optional Protocol on the involvement of children in armed conflict to the Convention on the Rights of the Child» in *International Review of the Red Cross*, núm. 839, 2000, págs. 797-809.
- MERMET, Joël, «Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés: quel progrès pour la protection des droits de l'enfant?», *Actualité et droit international*, 2002, pág. 7.
- SHEPPARD, Ann, «Child soldiers: Is the optional protocol evidence of an emerging 'straight-18' consensus?», *International Journal of Children's Rights*, vol. 8, 2000, págs. 37-70.
- SCHMITZ, Marc, «Les enfants soldats, un phénomène universel de plus en plus préoccupant» in SCHMITZ, Marc (coord.), *La guerre. Enfants admis*, GRIP/Editions complexe, Bruxelles, 2001.
- VANDEWIELE, Tiny, «Optional Protocol: The Involvement of Children in Armed Conflicts» in: A. Alen, J. Vande Lanotte, E. Verhellen, F. Ang, E. Berghmans and M. Verheyde (Eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006.
- VILLANUEVA SAINZ-PARDO, Pilar, «Is Child recruitment as a War Crime Part of Customary International Law?» in *International Journal of Human Rights*, Vol. 12, núm. 4, September 2008, págs. 555-612.
- C. Conference
- SINGER, Peter W., «Children at war», Conference at the Carnegie Council, New York, 27.08.2007. Podcast available at <http://www.cceia.org/resources/audio/rss/index.html>

ABBREVIATIONS

ACRW	African Charter on the Rights and Welfare of the Child
APs	Additional Protocols to the Geneva Conventions
AP-I	Protocol I Additional to the Geneva Conventions, relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts
AP-II	Protocol II Additional to the Geneva Conventions, relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts
CRC	Convention on the Rights of the Child
GC	Geneva Conventions
ICC	International Criminal Court
ICJ	International Court of Justice
ICRC	International Committee of the Red Cross
IHL	International Humanitarian Law
IHRL	International Human Rights Law
ILO	International Labour Organization
SCSL	Special Court for Sierra Leone
StICC	Statute establishing the International Criminal Court
UN	United Nations
UNAG	General Assembly of the United Nations
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNSC	Security Council of the United Nations

APPENDIX
TEXT OF RELEVANT PROVISIONS

Protocol I Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949

Article 77.2

The Parties to the conflict shall take all feasible measures in order that children who have not attained the age of fifteen years do not take a direct part in hostilities and, in particular, they shall refrain from recruiting them into their armed forces. In recruiting among those persons who have attained the age of fifteen years but who have not attained the age of eighteen years the Parties to the conflict shall endeavour to give priority to those who are oldest.

Protocol II Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949

Article 4.3.c)

c) Children who have not attained the age of fifteen years shall neither be recruited in the armed forces or groups nor allowed to take part in hostilities.

Convention on the Rights of the Child

Article 38

1. States Parties undertake to respect and to ensure respect for rules of international humanitarian law applicable to them in armed conflicts which are relevant to the child.

2. States Parties shall take all feasible measures to ensure that persons who have not attained the age of fifteen years do not take a direct part in hostilities.

3. States Parties shall refrain from recruiting any person who has not attained the age of fifteen years into their armed forces. In recruiting among those persons who have attained the age of fifteen years but who have not attained the age of eighteen years, States Parties shall endeavour to give priority to those who are oldest.

4. In accordance with their obligations under international humanitarian law to protect the civilian population in armed conflicts, States Parties shall take all feasible measures to ensure protection and care of children who are affected by an armed conflict.

Article 39

States Parties shall take all appropriate measures to promote physical and psychological recovery and social reintegration of a child victim of: any form of neglect, exploitation, or abuse; torture or any other form of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; or armed conflicts. Such recovery and reintegration shall take place in an environment which fosters the health, self-respect and dignity of the child.

African Charter on the Rights and Welfare of the Child

Article 2

For the purposes of this Charter, a child means every human being below the age of 18 years.

Article 22.2

States Parties to the present Charter shall take all necessary measures to ensure that no child shall take a direct part in hostilities and refrain in particular, from recruiting any child.

Rome Statute of the International Criminal Court

Article 8.2.

2. For the purpose of this Statute, «war crimes» means:

[...]

(b) Other serious violations of the laws and customs applicable in international armed conflict, within the established framework of international law, namely, any of the following acts: [...]

(xxvi) Conscripting or enlisting children under the age of fifteen years into the national armed forces or using them to participate actively in hostilities.

[...]

(e) Other serious violations of the laws and customs applicable in armed conflicts not of an international character, within the established framework of international law, namely, any of the following acts: [...]

(vii) Conscripting or enlisting children under the age of fifteen years into armed forces or groups or using them to participate actively in hostilities;

ILO Convention 182: Convention concerning the prohibition and immediate action for the elimination of the worst forms of child labour

Article 1

Each Member which ratifies this Convention shall take immediate and effective measure to secure the prohibition and elimination of the worst forms of child labour as a matter of urgency.

Article 2

For the purposes of this Convention, the term «child» shall apply to all persons under the age of 18.

Article 3

For the purposes of this Convention, the term «the worst forms of child labour» comprises:

all forms of slavery or practices similar to slavery, such as the sale and trafficking of children, debt bondage and serfdom and forced or compulsory labour, including forced or compulsory recruitment of children for use in armed conflict; [...]

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflicts.

Article 1

States Parties shall take all feasible measures to ensure that members of their armed forces who have not attained the age of 18 years do not take a direct part in hostilities.

Article 2

States Parties shall ensure that persons who have not attained the age of 18 years are not compulsorily recruited into their armed forces.

Article 3

1. States Parties shall raise the minimum age for the voluntary recruitment of persons into their national armed forces from that set out in article 38, paragraph 3, of the Convention on the Rights of the Child,¹ taking account of the principles contained in that article and recognizing that under the Convention persons under 18 are entitled to special protection.

2. Each State Party shall deposit a binding declaration upon ratification of or accession to this Protocol that sets forth the minimum age at which it will permit voluntary recruitment into its national

armed forces and a description of the safeguards that it has adopted to ensure that such recruitment is not forced or coerced.

3. States Parties that permit voluntary recruitment into their national armed forces under the age of 18 shall maintain safeguards to ensure, as a minimum, that:

- (a) Such recruitment is genuinely voluntary;
- (b) Such recruitment is done with the informed consent of the person's parents or legal guardians;
- (c) Such persons are fully informed of the duties involved in such military service;
- (d) Such persons provide reliable proof of age prior to acceptance into national military service.

4. Each State Party may strengthen its declaration at any time by notification to that effect addressed to the Secretary-General of the United Nations, who shall inform all States Parties. Such notification shall take effect on the date on which it is received by the Secretary-General.

5. The requirement to raise the age in paragraph 1 of the present article does not apply to schools operated by or under the control of the armed forces of the States Parties, in keeping with articles 28 and 29 of the Convention on the Rights of the Child.

Article 4

Armed groups that are distinct from the armed forces of a State should not, under any circumstances, recruit or use in hostilities persons under the age of 18 years.

States Parties shall take all feasible measures to prevent such recruitment and use, including the adoption of legal measures necessary to prohibit and criminalize such practices.

The application of the present article under this Protocol shall not affect the legal status of any party to an armed conflict.

Article 9.2

The present Protocol is subject to ratification and is open to accession by any State. Instruments of ratification or accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Statute of the Special Court for Sierra Leone

Article 4.c

The Special Court shall have the power to prosecute persons who committed the following serious violations of international humanitarian law: [...]

(c) Conscripting or enlisting children under the age of 15 years into armed forces or groups or using them to participate actively in hostilities.

LA CONVENCIÓN DE ARMAS BIOLÓGICAS FRENTE A NUEVAS AMENAZAS

M.^a ÁNGELES CUADRADO RUIZ
Universidad de Granada

Resumen

La Convención de armas biológicas de 1972, ratificada por España el 1 de junio de 1979, es un instrumento jurídico aplicable a la utilización de agentes biológicos y toxinas con fines hostiles. Asimismo el uso con fines no pacíficos de nuevos desarrollos científicos, como pueda ser la Biología sintética, entre otros, también se encuentra en el ámbito de la Convención. Por consiguiente, el conocimiento, estudio y aplicación de su contenido puede constituir un eficaz mecanismo de control frente a las amenazas de ataques bacteriológicos o de bioterrorismo.

Palabras clave. Convención de armas biológicas; Bioterrorismo; Amenaza bacteriológica; Biología sintética; Derecho penal.

INTRODUCCIÓN

«Amenaza bioterrorista; Ataque bioterroristas; Guerra bacteriológica; Terrorismo biológico; Brote de bioterrorismo», son algunas de las expresiones que aparecieron en los periódicos¹ y en otros

1. «La menace bioterroriste»: Un muerto, siete enfermos y una treintena de personas contaminadas en cuatro zonas geográficas diferentes: Washington, New York, New Jersey y Boca Raton, en Florida. También se ha confirmado la presencia del bacilo en Argentina y Kenia mediante envíos postales procedentes de Estados Unidos, en *Le Monde*, 21 de octubre de 2001, pág. 7. «Primer caso de ántrax pulmonar en Nueva York», en *El Mundo*, 31 de octubre de 2001, pág. 12.

medios de comunicación social a raíz de los casos de ántrax enviados en los Estados Unidos en octubre de 2001, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre que hicieron desplomarse las torres gemelas en Nueva York. Son, en definitiva, la expresión del miedo, del pánico y de la angustia ante la psicosis de la enfermedad del carbunco y otras enfermedades altamente letales. Los casos de ántrax detectados en Florida (EEUU), alarmaron y provocaron el pánico no sólo en Estados Unidos, sino a escala mundial.

A lo largo de la historia ha habido muchos casos de utilización o de amenaza de utilización de toxinas o agentes patógenos. Lo cierto es que desde los años 80 el espectro de un atentado planea sobre la Comunidad internacional. En septiembre de 1984, una secta utilizó un cultivo de *salmonella typhimurium* para cometer un atentado biológico en un restaurante de Oregón. Hubo más de setecientos cincuenta víctimas y cuarenta y cinco hospitalizaciones. Esta amenaza resurge de repente en marzo de 1995, con el atentado perpetrado por la secta Aum en el metro de Tokio. La policía japonesa descubrió que la secta disponía de un programa de investigación sobre las armas biológicas. Los científicos de Aum habían efectuado trabajos sobre el *Bacillus anthracis* y la toxina botulínica y habrían enviado una «misión científica» a Zaire a fin de obtener una cepa del virus Ébola con el objeto de fabricar un arma biológica².

Éste es un riesgo que no se debe despreciar. La diseminación de estos patógenos puede realizarse con métodos tan simples como la pulverización o mediante aerosoles. Asimismo, es igualmente posible la utilización de vectores insectos, vectores balísticos, misiles, etcetera, para la diseminación de dichos agentes, a pesar del mayor grado de complejidad técnica en estos casos. Y, en fin, la contaminación en un entorno localizado —como puedan ser el sistema de ventilación de los transportes urbanos, las reservas de agua potable de una población³, etcetera— son igualmente factibles en el mar-

2. BINDER, P./LEPICK, O., *Les armes biologiques*, París, Presses universitaires de France, 2001, pág. 57 y sigs.

3. ARNUERO, P., «La cumbre bajo amenaza terrorista. El Gobierno activó en enero el Sistema de Alarma NBQ», en *La Razón*, 15 de marzo de 2002: los

co de acciones terroristas⁴. Hoy en día la utilización de armas biológicas es un peligro real, y también es cierto, según los expertos, que se trata de una amenaza no difícil de llevar a cabo⁵.

ARMAS BIOLÓGICAS

Frente a las denominadas armas clásicas o convencionales, las armas especiales incluirían a las armas atómicas (armas nucleares), las químicas y las biológicas (o bacteriológicas).

«Un arma biológica idónea sería la que, además de provocar una enfermedad grave, fuera muy contagiosa»⁶. Por lo que una amenaza de este tipo constituiría al mismo tiempo un grave e importante peligro para la salud pública.

Las cinco principales armas bacteriológicas son las siguientes⁷: Ántrax, peste bubónica, viruela, botulismo y ébola, es decir,

bioterroristas de Al Qaida podrían intentar acciones similares a la planeada en Roma, cuando fueron detenidos cuatro marroquíes que intentaban contaminar la red de agua de la ciudad con una sustancia química. Se ha alertado al Gobierno del peligro de una contaminación de alimentos con bacterias y virus, o de los depósitos de agua. El Gobierno es consciente de que Europa vive bajo la amenaza bioterrorista. Por eso ha creado un Plan Nacional que afecta a los Ministerios de Sanidad, Interior y Defensa ante las posibles amenazas de agentes biológicos y químicos (...).

4. BINDER, P./LEPICK, O., *Les armes biologiques*, *op. cit.*, pág. 5-6.

5. *Libro blanco de la Defensa*, pág. 35: «Es particularmente inquietante la posibilidad de proliferación de armas de destrucción masiva y de sus medios de lanzamiento, que constituyen un grave factor de inestabilidad por alterar el equilibrio estratégico y ser de efectos extremadamente dañinos. Las medidas de control y la lucha contra la proliferación de armamentos se encuentran con la dificultad añadida de que muchas de las tecnologías empleadas también son de uso civil —las conocidas como de «doble uso»— y están disponibles en las redes de comercialización, que son cada vez más sofisticadas. Por ello, el control que precisa este tipo de tráfico exige una estrecha coordinación internacional realmente difícil de conseguir en la práctica».

6. Según Miguel Vicente, Profesor de investigación del Centro Nacional de Biotecnología (CNB).

7. Cfr. CUADRADO RUIZ, M.^a A., *El delito de producción de armas biológicas*, vid. www.iustel.com RGDP, núm. 7, mayo 2007, donde puede encontrarse un análisis más detallado de las armas biológicas.

bacterias, virus o toxinas que originan enfermedades muy contagiosas, de fácil propagación y que provocan la muerte a la mayoría de los infectados. Esto nos alerta de alguna manera, de que si los agentes bacteriológicos fueran tan fáciles de manejar y de usar como armas de destrucción masiva, los terroristas más crueles recurrirían a ellos, ya que su poder de destrucción es muy grande⁸. De ahí la actual alarma mundial.

EL CONVENIO DE 10 DE ABRIL DE 1972: CONVENIO SOBRE LA PROHIBICIÓN DEL DESARROLLO, LA PRODUCCIÓN Y EL ALMACENAMIENTO DE ARMAS BACTERIOLÓGICAS (BIOLÓGICAS) Y TOXÍNICAS Y SOBRE SU DESTRUCCIÓN

Las primeras negociaciones internacionales consagradas a la redacción de un tratado que prohibiera las armas biológicas y químicas se iniciaron en 1968, en el marco de Naciones Unidas. La Convención relativa a la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y toxínicas y sobre su destrucción, dispuesta a la firma el 10 de abril de 1972 en Londres, Washington y Moscú, ha sido el primer Tratado de desarme multilateral que prohíbe una categoría entera de armas. Posteriormente, en 1993 se aprobó la Convención de Armas químicas, que entró en vigor el 29 de abril de 1997.

Conocida como la Convención de Armas Biológicas, entró en vigor el 26 de marzo de 1975 y, se puede decir, que es un elemento clave en los esfuerzos de la comunidad internacional para prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva. España la ratificó el 1 de junio de 1979. Actualmente, a finales de agosto de 2008, ciento sesenta y tres Estados habían ratificado la Convención de Armas biológicas, entre ellos Irak. Asimismo, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La Convención consta de un Preámbulo y quince artículos que prohíben de manera tajante, en cualquier circunstancia, el desarrollo, la producción, la adquisición, la transferencia, el depósito, el

8. Según explica José Ángel García Rodríguez, Catedrático de Microbiología de la Universidad de Salamanca, en *El Mundo*, 13 de octubre de 2001.

almacenamiento o el empleo de agentes biológicos o toxinas para fines no pacíficos. Las Conferencias de examen o de revisión de la Convención, que en virtud del art. XII han venido realizándose cada cinco o seis años en Ginebra, han ido concretando y aclarando el contenido de los preceptos, en aras de una mejor aplicación.

Pero veamos qué dice literalmente el texto de la Convención:

Art. I

Cada Estado Parte en la presente Convención se compromete a no desarrollar, producir, almacenar o de otra forma adquirir o retener, nunca ni en ninguna circunstancia:

- 1) Agentes microbianos u otros agentes biológicos o toxinas, sea cual fuere su origen o modo de producción, de tipos y en cantidades que no estén justificados para fines profilácticos, de protección u otros fines pacíficos.
- 2) Armas, equipos o vectores diseñados para utilizar esos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados.

Así, armas biológicas, podrían considerarse a la luz de este primer artículo de la Convención «los agentes microbianos y otros agentes biológicos o toxinas, usados con fines hostiles o en conflictos armados». Es decir, bacterias, virus, toxinas o cualquier otro agente vivo que por su capacidad de infección o por las toxinas que producen y, utilizados premeditadamente, pueden representar un grave peligro para la salud de las personas, los animales o el medioambiente. Las «toxinas» no se limitan exclusivamente a productos microbianos, sino que incluyen todas las sustancias tóxicas producidas por los organismos vivos, así como las producidas sintéticamente⁹, cuyos riesgos sociales o efectos en la salud humana o animal, aún están por conocerse. Y ello, lo que indudablemente también plantea es una borrosa frontera entre los agentes biológicos y los químicos.

Asimismo el Art. II de la Convención deja claro que:

Cada Estado parte en la presente Convención se compromete a destruir o a desviar hacia fines pacíficos lo antes posible y,

9. Vid. infra Biología sintética.

en todo caso, dentro de un plazo de nueve meses, contado a partir de la entrada en vigor de la Convención, todos los agentes, toxinas, armas, equipos y vectores especificados en el art. I de la Convención que estén en su poder o bajo su jurisdicción o control. Al aplicar lo dispuesto en el presente artículo deberán adoptarse todas las medidas de precaución necesarias para proteger a las poblaciones y el medio.

Tras la firma de la Convención, que firmaron 100 países en 1972, Estados Unidos destruyó las cepas de carbunco¹⁰. Sin embargo, según González Posso, «varios Estados, entre ellos los Estados Unidos, la Unión Soviética y Gran Bretaña, continuaron de manera secreta el desarrollo de armas químicas y biológicas, baratas y fáciles de ocultar, con la intención de usarlas en las zonas de conflicto, aunque en los medios de comunicación fueron presentadas, contra toda evidencia, solamente como un recurso de «grupos terroristas» o de otros Estados señalados como parias»¹¹.

Art. III

Cada Estado Parte en la presente Convención se compromete a no traspasar a nadie, sea directa o indirectamente, ninguno de los agentes, toxinas, armas, equipos o vectores especificados en el artículo I de la Convención, y a no ayudar, alentar o inducir en

10. FERNÁNDEZ, E., *La amenaza bioterrorista*, en Revista Española de Defensa, núm. 165.

11. GONZÁLEZ POSSO, D., en su ponencia *Armas químicas y biológicas en el Plan Colombia. Interrogantes sobre la «estrategia antinarcóticos»*, en: Seminario internacional Plan Colombia: Una mirada a sus impactos políticos, económicos, sociales y ambientales. Universidad Nacional, Bogotá, 12-14 de septiembre 2001, así como en, Conference international in support of the Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC), the Anti-Ballistic Missile (ABM), and the Nuclear Disarmament treaties. Washington D.C., 27-28 October 2001. Y en Universidad del Tolima, Ibagué, Semana Universitaria, 31 de octubre de 2001, en www.mamacoca.org. Asimismo, CEVALLOS, M. A., en *Armas biológicas* confirma que en 1992 emigró a los Estados Unidos el doctor Ken Alibek, quien fuera científico jefe de 1988 a 1992 del *Biopreparat*, la institución militar soviética encargada del desarrollo de las armas biológicas y confirmó que Rusia posee armas para una guerra biológica a gran escala. Ese mismo año, Boris Yeltsin admitió que en Sverdlovsk se estaban desarrollando armas biológicas, el ántrax, entre ellas.

forma alguna a ningún Estado, grupo de Estados u organizaciones internacionales a fabricarlos o adquirirlos de otra manera.

La Convención en virtud del art. I prohíbe absolutamente la transferencia de agentes, toxinas, armas equipos o vectores a cualquier receptor (art. III).

Art. IV

Cada Estado Parte en presente Convención adoptará, en conformidad con sus procedimientos constitucionales, las medidas necesarias para prohibir y prevenir el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la adquisición o la retención de los agentes, toxinas, armas, equipos y vectores especificados en el artículo I de la Convención en el territorio de dicho Estado, bajo su jurisdicción o bajo su control en cualquier lugar.

Las Conferencias de examen Segunda, Tercera y Cuarta observaron que era importante «incluir información sobre las prohibiciones y disposiciones de la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas y del Protocolo de Ginebra de 1925 en los libros de texto y en los programas de educación médica, científica y militar». La Sexta Conferencia de Examen fue más allá y no sólo pidió «la inclusión de información sobre la Convención y el Protocolo de Ginebra de 1925 en los materiales y programas de enseñanza médica, científica y militar», sino que exhortó a los Estados partes a «promover el desarrollo de programas de formación y educación para las personas que tienen acceso a los agentes biológicos y toxinas de interés relacionados con la Convención y para las personas que tengan el conocimiento o la capacidad para modificar dichos agentes y toxinas».

Art. V

Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen a consultarse y a cooperar entre sí en la solución de los problemas que surjan en relación con el objetivo de la Convención o en la aplicación de sus disposiciones. Las consultas y la cooperación previstas en este artículo también podrán realizarse mediante procedimientos internacionales pertinentes en el ámbito de las Naciones Unidas y de conformidad con su Carta.

Art. VI

1) Todo Estado Parte en la presente Convención que advierta que cualquier otro Estado Parte obra en violación de las obligaciones dimanantes de lo dispuesto en la Convención podrá presentar una denuncia al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La denuncia deberá ir acompañada de todas las pruebas posibles que la sustenten, así como de una solicitud para que la examine el Consejo de Seguridad.

2) Cada Estado Parte en la presente Convención se compromete a cooperar en toda investigación que emprenda el Consejo de Seguridad, de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, como consecuencia de la denuncia recibida por éste. El Consejo de Seguridad informará a los Estados Partes en la Convención acerca de los resultados de la investigación.

Art. VII

Cada Estado Parte en la presente Convención se compromete a prestar asistencia o a secundarla, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, a cualquier Parte de la Convención que la solicite, si el Consejo de Seguridad decide que esa Parte ha quedado expuesta a un peligro de resultar de una violación de la Convención.

Art. VIII

Ninguna disposición de la presente Convención podrá interpretarse de forma que en modo alguno limite las obligaciones contraídas por cualquier Estado en virtud del Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos, firmado en Ginebra el 17 de junio de 1925, o les reste fuerza.

Art. IX

Cada Estado Parte en la presente Convención afirma el objetivo reconocido de una prohibición efectiva de las armas químicas y, a tal fin, se compromete a proseguir negociaciones de buena fe con miras a llegar a un pronto acuerdo sobre medidas eficaces encaminadas a la prohibición de su desarrollo, producción y almacenamiento y a su destrucción, así como sobre las medi-

das oportunas en lo que respecta a los equipos y vectores destinados especialmente a la producción o al empleo de agentes químicos a fines de armamento.

Art. X

1) Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen a facilitar el más amplio intercambio posible de equipo, materiales e información científica y tecnológica para la utilización con fines pacíficos de los agentes bacteriológicos (biológicos) y toxinas, y tienen el derecho de participar en este intercambio. Las Partes en la Convención que estén en condiciones de hacerlo deberán asimismo cooperar para contribuir, por sí solas o junto con otros Estados u organizaciones internacionales, al mayor desarrollo y aplicación de los descubrimientos científicos en la esfera de la bacteriología (biología) para la prevención de las enfermedades u otros fines pacíficos.

2) La presente Convención se aplicará de manera que no ponga obstáculos al desarrollo económico o tecnológico de los Estados Partes en la Convención o a la cooperación internacional en la esfera de las actividades bacteriológicas (biológicas) pacíficas, incluido el intercambio internacional de agentes bacteriológicos (biológicos) y toxinas y de equipo de elaboración, empleo o producción de agentes bacteriológicos (biológicos) y toxinas con fines pacíficos de conformidad con las disposiciones de la Convención.

La Convención autoriza el desarrollo, la producción y, asimismo, el almacenamiento de agentes biológicos patógenos en cantidades limitadas, si son destinados como medios de defensa tales como las vacunas, las terapias u otros medios de protección especiales. Y, por ello, la investigación se admite *de facto*, ya que la Convención no alude a ella expresamente¹². La Convención

12. La Orden DEF/3537/2006, de 13 de noviembre, por la que se crea el Instituto Tecnológico «La Marañosa» (BOE 18 de noviembre de 2006), da cobertura legal en nuestro país a la investigación y a la estrategia defensiva con agentes biológicos. Concretamente, en el ITM se establecen las siguientes Áreas Tecnológicas: Armamento; Electrónica; Metrología; NBQ y Materiales; Tecnologías de la Información, Comunicaciones y Simulación; y Óptica y Optrónica.

también exige a los Estados signatarios el intercambio de equipos, materiales e información científica y tecnológica para el uso con fines pacíficos de los agentes bacteriológicos y toxinas, según el art. X.

Art. XI

Cualquier Estado Parte en la presente Convención podrá proponer enmiendas a la misma. Esas enmiendas entrarán en vigor para cada Estado Parte que las acepte al ser aceptadas por una mayoría de los Estados Partes en la Convención y ulteriormente, para cualquier otro Estado Parte, en la fecha en que acepte esas enmiendas.

Art. XII

Al cabo de cinco años de la entrada en vigor de la presente Convención, o antes de que transcurra ese plazo si así lo solicitan la mayoría de las Partes en la Convención y presentan a tal efecto una propuesta a los Gobiernos depositarios, se celebrará en Ginebra (Suiza) una conferencia de los Estados Partes en la Convención a fin de examinar la aplicación de la Convención para asegurarse de que se están cumpliendo los fines del preámbulo y las disposiciones de la Convención, incluidas las relativas a las negociaciones sobre las armas químicas. En ese examen se tendrán en cuenta todas las nuevas realizaciones científicas y tecnológicas que tengan relación con la Convención.

Asimismo, las citadas áreas llevarán a cabo en el ámbito de sus cometidos y competencias las misiones de asesoramiento, evaluación, pruebas y ensayos y observaciones tecnológicas, dirección técnica de proyectos de investigación y desarrollo, actividades de metrología y calibración, y aquellas otras que reglamentariamente se determinen de acuerdo con lo establecido en el apartado tercero de esta orden ministerial.

El 15 de junio de 2007 se acordó en Consejo de Ministros autorizar la celebración de la segunda fase del contrato de obras para la edificación del Instituto Tecnológico La Marañosa (ITM) en San Martín de la Vega (Madrid), lo que supondrá edificar 44.000 m² en pleno Parque Regional del Sureste. El importe supondrá un gasto de 20,4 millones de euros a repartir en tres anualidades a través de los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

Art. XIII

- 1) La presente Convención tendrá una duración indefinida.
- 2) Cada Estado Parte en la presente Convención tendrá derecho, en ejercicio de su soberanía nacional, a retirarse de la Convención si decide que acontecimientos extraordinarios, relacionados con la materia que es objeto la Convención, han comprometido los intereses supremos de su país. De ese retiro deberá notificar a todos los demás Estados Partes en la Convención y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con una antelación de tres meses. Tal notificación deberá incluir una exposición de los acontecimientos extraordinarios que esa Parte considere que han comprometido sus intereses supremos.

Art. XIV

- 1) La presente Convención estará abierta a la firma de todos los Estados. El Estado que no firmare la Convención antes de su entrada en vigor de conformidad con el párrafo 3 de este artículo podrá adherirse a ella en cualquier momento.
- 2) La presente Convención estaría sujeta a ratificación por los Estados signatarios. Los instrumentos de ratificación y los instrumentos de adhesión se depositarán en poder de los Gobiernos del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que por la presente se designan como Gobiernos depositarios.
- 3) La presente Convención entrará en vigor una vez que hayan depositado sus instrumentos de ratificación veintidós gobiernos, incluidos los gobiernos, que por la Convención quedan designados Gobiernos depositarios.
- 4) Para los Estados cuyos instrumentos de ratificación o de adhesión se depositaren después de la entrada en vigor de la presente Convención, la Convención entrará en vigor en la fecha del depósito de sus instrumentos de ratificación o de adhesión.
- 5) Los Gobiernos depositarios informarán sin tardanza a todos los Estados signatarios y a todos los Estados que se hayan adherido a la presente Convención de la fecha de cada firma, de la fecha de depósito de cada instrumento de ratificación o de adhesión a la Convención y de la fecha de su entrada en vigor, así como de cualquier otra notificación.

6) La presente Convención será registrada por los Gobiernos depositarios de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

Art. XV

La presente Convención, cuyos textos en inglés, ruso, español, francés y chino son igualmente auténticos, se depositará en los archivos de los Gobiernos depositarios. Los Gobiernos depositarios remitirán copias debidamente certificadas de la Convención a los gobiernos de los Estados signatarios y de los Estados que se adhieran a la Convención.

Ciertamente, la Convención también tiene importantes lagunas. Por ejemplo, la Convención no define qué debe entenderse por «agentes biológicos» o «toxinas». Han sido en las Conferencias de examen donde se han aclarado estos términos. No se prevé mecanismo alguno de verificación y control. Esta es su principal debilidad, porque no es posible comprobar el cumplimiento de la Convención. La VI Conferencia de Revisión de la Convención celebrada en 2006 acordó crear una *Unidad de apoyo a la aplicación*, lo que constituye un primer paso para la verificación de sus obligaciones. Y en fin, salvo casos extremos de almacenamiento de armas biológicas, es difícil distinguir usos defensivos de usos ofensivos, a menos que se realice un análisis de las intenciones de unos y de otros¹³.

DELITOS RELATIVOS A LAS ARMAS BIOLÓGICAS EN EL CÓDIGO PENAL ESPAÑOL

Pues bien, a pesar de los cambios científicos y tecnológicos, políticos y de seguridad que se han producido desde que la Convención entró en vigor en 1975, los Estados parte han procurado que su relevancia y efectividad siga presente.

La propia Convención no menciona la adopción de leyes penales en cada país. Sin embargo, en las Conferencias de Revisión

13. WRIGHT, S., *Preventing a Biological Arms Race*, MIT Press, Cambridge, (EEUU), 1990; «Les États-Unis refusent les mesures de contrôle. Double language et guerre bactériologique», en *Le Monde diplomatique*, nov. 2001.

se ha aceptado que la interpretación del art. IV engloba las disposiciones penales y que éstas forman parte de las obligaciones de la Convención. Por tanto, ello conlleva la obligación de promulgar disposiciones penales o adecuar las ya existentes para que abarquen las prohibiciones de la Convención.

Quizás la transposición de la Convención sobre Armas biológicas a las legislaciones internas de los *países parte* de la Convención sea fragmentaria, no se realice de manera plena, utilizando los términos de la propia Convención, se lleve a cabo parcheando la legislación existente, modificando posibles lagunas legislativas... y, sin embargo, estos pasos puedan ser útiles para ir concienciando sobre la necesidad de mecanismos de control de los microorganismos, toxinas, equipos, laboratorios o personas que los desarrollen, manipulen y los pretendan utilizar con fines no pacíficos. Por ello, sería deseable que los gobiernos de los Estados parte realizasen un mayor esfuerzo y atención a la legislación, para abarcar internamente las obligaciones legales, incluidas las penales, que la ratificación de la Convención de armas biológicas comporta.

Es un poco lo que ha ocurrido en la legislación penal española, tras las modificaciones que se han sucedido. Las prohibiciones de la Convención pueden verse reflejadas, entre otros, en los siguientes delitos del Código Penal español (Cp):

a) Los arts. 348 y 349 Cp, dentro de los *Delitos de riesgo catastrófico*, aluden de manera genérica «a la manipulación, transporte o tenencia de organismos» pero sin especificar si se trata de organismos vivos, restos orgánicos o cualquier otro residuo.

b) Más específicamente el Código penal español recoge como delito, dentro de los *Delitos relativos a manipulaciones genéticas*, en su artículo 160.1 Cp, la producción de armas biológicas o exterminadoras de la especie humana, mediante manipulación genética, castigando con penas de 3 a 7 años de prisión e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio, por tiempo de 7 a 10 años¹⁴.

14. Un estudio más detallado del art. 160 Cp puede encontrarse en CUADRADO RUIZ, M.^a A., *El delito de producción de armas biológicas*, vid. www.iustel.com RGDP, núm. 7, mayo 2007.

Ello se debió al hecho de trasladar al Cp y elevar a la categoría de delito «la utilización de ingeniería genética y otros procedimientos, con fines militares o de otra índole para producir armas biológicas o exterminadoras de la especie humana» infracciones muy graves que preveía la Ley de Técnica de Reproducción Asistida de 1988, y evitar así dualidades y superposiciones entre infracciones administrativas muy graves y delitos, más que para dar cobertura penal a la Convención sobre armas biológicas. (Actualmente se ha aprobado una nueva Ley de Reproducción Asistida Humana, en 2006).

Y en mi opinión, si las armas biológicas son manipuladas genéticamente de manera que puedan producir la muerte selectiva mediante la alteración cromosómica, es decir, si se utilizan selectivamente técnicas de manipulación genética sobre agentes biológicos, microbianos o toxinas para exterminar a un grupo de personas por sus características étnicas o raciales (el color de los ojos, o del pelo, por ejemplo), podríamos decir, técnicamente, que la producción de esas armas mediante manipulación genética podría constituir, al menos, una tentativa de delito de Genocidio, art. 607 Cp, delito imprescriptible en virtud de art. 131. Cp y también incluido en el Estatuto de Roma, y por tanto competente para su persecución la Corte penal Internacional.

Este delito del art. 160.1 Cp, sin embargo, tan sólo castiga la producción de armas biológicas mediante manipulación genética. Queda al margen de la regulación penal en este artículo, la producción de armas biológicas de cualquier otro modo. Y nada se dice del almacenamiento, posesión, tráfico o distribución, que entiendo son, éstas últimas, las verdaderas amenazas en cuanto a su utilización con fines terroristas. Es decir, la persona que sustrajese de un laboratorio farmacéutico toxinas o microorganismos manipulados genéticamente (por otros), o cepas de ántrax elaboradas en un laboratorio militar y las distribuyese, no podría castigarse mediante este delito, al castigarse tan sólo la producción. Si bien es cierto que, en principio, los delitos de hurto o robo y sus cualificaciones podrían aplicarse.

c) En otro lugar del Código encontramos los *Delitos de relativos a la tenencia, tráfico, y depósito de armas*, dentro de los *Delitos contra el orden público*. Con estos tipos penales podemos abarcar

penalmente la persecución y el castigo del almacenamiento, la posesión y el tráfico de armas, en general, con penas de cinco a diez años de prisión para los promotores y organizadores, y de tres a cinco años para los cooperadores. Sin embargo, no fue hasta el año 2000 cuando se introdujo, específicamente, la alusión en estos delitos, arts. 566 y 567 Cp, a las armas químicas, y no fue hasta el 2003 cuando se vuelve a modificar el Código penal para introducir la alusión expresa a las *armas biológicas*.

d) Finalmente, ¿cómo castigar la distribución? Personalmente me parece, quizás sea lo más peligroso, porque un simple aerosol de esporas de ántrax, por ejemplo, podría ocasionar miles de muertos. En mi artículo sobre *El delito de producción de armas biológicas* señalé que la liberación de organismos (genéticamente modificados, o no), peligrosa para el equilibrio de los sistemas naturales o la salud de las personas, bien podría constituir una modalidad de emisión, perfectamente subsumible en el delito de contaminación ambiental, del art. 325 Cp. De esta forma, se daría cobertura penal a los actos de diseminación o distribución de armas biológicas para poder así, ser perseguidos penalmente. Aunque aquí las penas establecidas en el art. 325 Cp serían de 4 años de prisión.

e) También, evidentemente, podrían aplicarse los delitos de terrorismo, arts. 571 y sigs. Cp.

Como puede observarse tras este pequeño esbozo, la regulación penal española relativa a las armas biológicas es fragmentaria, no sigue una sistemática, está diseminada en diversos lugares del Código penal, no viene recogida en único Título como pudiera ser, por ejemplo, en los *Delitos contra la Comunidad Internacional* o junto a los delitos de Terrorismo, o de *lege ferenda* quizás, podría incluso ubicarse en un nuevo Título dedicado a los Bidelitos.

En cuanto a las sanciones penales... también habría que establecer unos márgenes a tener en cuenta por los Estados parte en la Convención. La pena que establecen los delitos anteriormente citados, en los distintos países, es dispar.

Asimismo habría que analizar los ámbitos delictivos en los que puede legislar penalmente la Unión Europea, que, en principio, están limitados a los delitos muy graves, los descritos en el art.

271. En él se encuentran explícitamente, entre otros: el terrorismo y, por lo tanto, habría que analizar qué conductas en las que intervienen agentes biológicos, químicos o sintéticos pueden dar lugar a actos de bioterrorismo y cómo subsumir estas conductas como una clase de terrorismo; el tráfico ilícito de armas, entre las cuáles se incluirían las biológicas y las químicas; y la delincuencia organizada, indiscutiblemente relacionada con esta forma de actos terroristas.

LA BIOLOGÍA SINTÉTICA

Los nuevos ámbitos de desarrollo científico abren nuevas perspectivas. Como tiempos atrás ocurriera con la energía nuclear, determinados descubrimientos científicos pueden suponer adelantos, progreso para la humanidad y mejora de nuestra calidad de vida, pero al mismo tiempo, si son utilizados perversamente, también pueden ser una fuente de destrucción, dolor y muerte. Me refiero en concreto a la Biología sintética.

La biología sintética es, en realidad, un área interdisciplinar incipiente que incluye a químicos, biólogos, ingenieros, físicos e informáticos científicos. La *synbio*, como la denominan en el argot de los laboratorios —por el acrónimo en inglés de *synthetic biology*—, se inspira en la convergencia de biología, informática e ingeniería en la escala nanométrica. Usando un ordenador, secuencias genéticas públicas y ADN sintético obtenido por correo, se tendría el potencial para « construir » de la nada genes o genomas completos, incluidos algunos patógenos letales¹⁵.

Hoy en día es posible sintetizar¹⁶ *ex novo* un pequeño virus¹⁷, reemplazar el genoma de una bacteria por otra o incluso construir

15. ETC Group., *Extreme Genetic Engineering*, ETC Group Releases Report in Synthetic Biology. Enero, 2007.

16. El increíble desarrollo de las tecnologías de síntesis de ADN ha propiciado que actualmente sea más económico sintetizar un gen que clonarlo. Vid. BüGL, H., y otros «DNA synthesis and biological security», en *Nat Biotechnol* 25, 2007, págs. 627-629.

17. «First synthetic virus created» en *BBC News*, Science/Nature, 11 julio 2002.

grandes trozos de ADN¹⁸ para elaborar circuitos genéticos. Se dispone actualmente de las herramientas de software necesarias para llevar a cabo estas operaciones, y en los próximos años es muy probable que todas estas técnicas mejorarán considerablemente¹⁹. Así es, la biología sintética ha permitido a los científicos en 2005²⁰ reconstruir el virus de la gripe española de 1918 que mató entre 50 y 100 millones de personas. Actualmente, no obstante, se sigue trabajando en dicho virus, en principio, para obtener una vacuna²¹, pero ¿podría también utilizarse con fines no pacíficos?

Los investigadores trabajan, asimismo, con partes de microorganismos responsables del ébola, el dengue, la viruela, el Nilo Occidental y otros patógenos. Predecir el resultado de nuevas combinaciones o reconstrucciones de ADN será imposible, pero po-

18. La empresa Pacific Biosciences, www.pacificbiosciences.com 2008, ofrece «un nuevo paradigma para el análisis completo del genoma». Se trata de una máquina que identifica las cadenas de ADN y las secuencia a gran velocidad, lo que «acelera la carrera por conseguir poderosas curas». Pretende así reducir a tres horas los tres años que se tarda actualmente en desentrañar el genoma de un ser humano.

19. Cfr. SERRANO, L., «Synthetic biology: promises and challenges», en *Molecular System Biology* 3:158, 2007, pág. 2-3.

20. KAISER, J., «Resurrected influenza virus yields secrets of deadly 1918 pandemic», en *Science*, 2005 (310), págs. 28-29.

21. Vid. *El Mundo*, 17 de septiembre de 2008: «El cuerpo de un aristócrata británico fallecido hace casi 90 años fue exhumado el pasado día ocho como parte de un estudio destinado a combatir futuras pandemias de gripe. Sir Mark Sykes, propietario de tierras de Yorkshire (norte de Inglaterra) murió en Francia en 1919 a causa de la pandemia de «gripe española» que afectó al mundo entre 1918 y 1919. Los expertos creen que su ADN puede encerrar la clave para hallar una cura de esta enfermedad. Los expertos, que a principios de 2007 anunciaron su intención de exhumar el cadáver de Sykes, confían en que el particular ataúd haya permitido conservar el virus de la *gripe española*, cuyo ADN puede tener una estructura genética similar a la de la variante de la gripe aviar. La cepa que provocó la pandemia del principios de siglo XX es la H1N1, similar a la responsable de la epidemia que azota hoy en día a las aves (H5N1). H1N1, que originalmente atacaba también a los alados, mutó para convertirse en un virus letal para los seres humanos. Sólo existen cinco muestras útiles del virus H1N1 en todo el mundo y ninguna procede de un cuerpo bien preservado por un ataúd de plomo».

dría llevar a la creación de organismos patógenos completamente nuevos que sean atractivos para quienes los pretendan utilizar con fines hostiles.

Muchos gobiernos ya prohíben la producción o exportación de ciertos patógenos, pero también es cierto que mediante la Biología sintética éstos podrían producirse, comprarse y rediseñarse pieza por pieza sin causar sospecha alguna²². Es por lo que hay gran preocupación de que patógenos peligrosos, como el virus de la viruela o el Ébola, u otros, puedan «re-construirse» en los laboratorios y usarse como armas biológicas.

La declaración final de la Sexta Conferencia de revisión de la Convención de Armas biológicas expresó que el artículo I de la misma se refiere inequívocamente «a todos los agentes microbianos y otros agentes biológicos y toxinas naturales o artificialmente creados o modificados, así como a sus componentes, independientemente de cuál sea su origen y método de producción»²³. Con lo que la obtención sintética de toxinas u otros agentes queda incluida en el ámbito del art. I de la Convención, así como la producción, desarrollo o almacenamiento de dichos agentes o toxinas si afectan no sólo a los seres humanos, «sino también a los animales o las plantas», en cantidades que no estén justificados para fines profilácticos, de protección u otros fines pacíficos.

CONCLUSIONES

La sensibilización y el conocimiento de las prohibiciones de la Convención de Armas biológicas, así como la formación ética de los estudiantes de Ciencias, de los científicos, y del personal civil y militar que trabaje con estos agentes biológicos o toxinas para usos defensivos serían iniciativas encaminadas a la aplicación del art. IV de la Convención.

22. MAURER, Stephen M., y otros, «From Understanding to Action: Community-Based Options for Improving Safety and Security in Synthetic Biology,» en *Goldman School of Public Policy*, University of California at Berkeley, disponible en Internet: <http://syntheticbiology.org/Documents.html>.

23. El subrayado es nuestro.

Habría que informar más y mejor sobre qué son y cómo actúan las armas biológicas para poder aplicar más eficazmente mecanismos de control.

Y también, por qué no, implementar las legislaciones internas y, en concreto, las legislaciones penales, para que abarquen las prohibiciones de la Convención. Sin olvidar que el Derecho penal, desgraciadamente, no soluciona los conflictos sociales, y menos los de esta naturaleza. Pero sin leyes que tipifiquen como delito las actividades relacionadas con las armas biológicas, difícilmente será posible una asistencia y cooperación para evitar su desarrollo, producción, almacenamiento, adquisición, conservación o distribución con fines no pacíficos²⁴. De esta forma, el reforzamiento de las medidas legislativas nacionales y de control para la prohibición de las armas biológicas será un paso adelante en beneficio de la humanidad.

«Es necesario medir el progreso de la Humanidad no sólo por el progreso de la ciencia y de la técnica, por encima del cual resalta toda la singularidad del hombre en relación con la naturaleza, sino al mismo tiempo y más aún por la primacía de los valores espirituales y por el progreso de la vida moral. Precisamente en este campo se manifiesta el dominio pleno de la razón a través de la verdad en los comportamientos de la persona y de la sociedad (...)

La producción de armas cada vez más numerosas, más potentes y más sofisticadas en varios países, atestiguan que se quiere estar preparados para la guerra, y estar preparados quiere decir estar en condiciones de provocarla. Quiere decir también correr el riesgo de que en cualquier momento, en cualquier parte, de cualquier modo, se puede poner en movimiento el terrible mecanismo de destrucción general»²⁵.

24. CUADRADO RUIZ, M.^a A., *El delito de producción de armas biológicas*, op. cit.

25. Son palabras de Juan Pablo II, *Discurso a la XXXIV Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 2 de octubre de 1979.

BIBLIOGRAFÍA

- ARNUERO, P., «La cumbre bajo amenaza terrorista. El Gobierno activó en enero el Sistema de Alarma NBQ», en *La Razón*, 15 de marzo de 2002.
- BINDER, P./LEPICK, O., *Les armes biologiques*, París, Presses universitaires de France 2001.
- BüGL, H., y otros «DNA synthesis and biological security», en *Nat Biotechnol* 25, 2007.
- CUADRADO RUIZ, M.^a A., *El delito de producción de armas biológicas*, vid. www.iustel.com RGDP, núm. 7, mayo 2007.
- FERNÁNDEZ, E., «La amenaza bioterroristas», en *Revista Española de Defensa*, núm. 165.
- GONZÁLEZ POSSO, D., en su ponencia *Armas químicas y biológicas en el Plan Colombia. Interrogantes sobre la «estrategia antinarcóticos»*, en: *Seminario internacional Plan Colombia: Una mirada a sus impactos políticos, económicos, sociales y ambientales*, Universidad Nacional, 12-14 de septiembre 2001, Bogotá.
- JUAN PABLO II, *Discurso a la XXXIV Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 2 de octubre de 1979.
- KAISER, J., «Resurrected influenza virus yields secrets of deadly 1918 pandemic», en *Science* (310), 2005.
- MAURER, Stephen M., y otros, «From Understanding to Action: Community-Based Options for Improving Safety and Security in Synthetic Biology», en *Goldman School of Public Policy*, University of California at Berkeley, disponible en Internet: <http://syntheticbiology.org/Documents.html>
- SERRANO, L., «Synthetic biology: promises and challenges», en *Molecular System Biology* 3, 2007, págs. 158.
- WRIGHT, S., *Preventing a Biological Arms Race*, MIT Press, Cambridge, (EEUU), 1990; «Les États-Unis refusent les mesures de contrôle. Double language et guerre bactériologique», en *Le Monde diplomatique*, nov. 2001.

LAS OPERACIONES CONTRA LAS REDES INFORMÁTICAS
Y LA CONDUCCIÓN DE LAS HOSTILIDADES:
UN NUEVO DESAFÍO PARA EL DERECHO INTERNACIONAL
DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

ROSARIO DOMÍNGUEZ MATÉS
Universidad de Huelva

Resumen

Las *Operaciones contra las Redes Informáticas* se anuncian como una nueva herramienta revolucionaria que se empleará en el devenir de los conflictos armados. En general, se designa como *Operaciones contra las Redes Informáticas (Computer Network Operations)* a toda acción cuyo objetivo sea perturbar, anular, deteriorar o destruir la información contenida en ordenadores o en redes informáticas.

Estas *Operaciones contra las Redes Informáticas*, que plantean problemas a la aplicación de las normas jurídicas internacionales vigentes relativas a la conducción de las hostilidades, exigirán en el futuro que se revise el concepto de espacio de batalla y ampliarán el abanico de los medios y métodos de combate existentes.

Esta comunicación examina la cuestión del empleo de las denominadas *Operaciones contra las Redes Informáticas* durante los conflictos armados desde el punto de vista del vigente *Ius in Bello* o Derecho Internacional de los Conflictos Armados y determinar, en su caso, eventuales dificultades en su aplicación.

Palabras clave: Operaciones/Ataques contra las redes informáticas; Derecho Internacional de los Conflictos Armados.

«La información es la esencia del arte de la guerra. Los ejércitos dependen de ella para realizar el más mínimo de sus movimientos».

Sun-zi, *El arte de la guerra*, Capítulo XIII, *in fine*.

LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS CONFLICTOS ARMADOS A LAS OPERACIONES CONTRA LAS REDES INFORMÁTICAS

Hoy en día somos conscientes de que las guerras del siglo XXI son y serán muy diferentes de las que caracterizaron al siglo pasado. Una de las novedades que presentan estas actuales y futuras guerras será el uso y el valor dado a la tecnología de la información en sus múltiples variantes, en lo que se podría llamar *estrategia del conocimiento*; desde la creación en los Ministerios de Defensa de unidades de comando, control, comunicaciones e información, hasta la utilización de la propia información para manipular o destruir la del adversario ¹.

Centrándonos en una de esas variantes, la denominada *Operaciones contra las Redes Informáticas*, el panorama bélico presenta ejemplos recientes de acciones bélicas cuyo objetivo ha sido perturbar, anular, deteriorar o destruir la información contenida en los sistemas informáticos. Así, durante la intervención de los aliados en la guerra de Kosovo (1999), más de 450 expertos informáticos al mando del capitán Dragan fueron capaces de penetrar en el sistema informático de la OTAN, la Casa blanca y el portaaviones norteamericano Nimitz, a modo de demostración de páginas oficiales, truncando la capacidad de comunicación *on-line* del Gobierno georgiano (Banco Nacional, la página *web* del propio Jefe de Estado, y el Ministerio de Asuntos Exteriores) ².

Las *Operaciones contra las Redes Informáticas* (en adelante, ORI) (*Computer Network Operations*) son, en esencia, un subconjunto den-

1. TOFFLER, Alvin y Heidi, *Las guerras del futuro*, Plaza & Janés Ed., 1995, en particular capítulo XVI «Los guerreros del saber», págs. 199-216. BROOKES, Peter, *Contrarrestando el arte de la guerra informática*, Grupo de Estudios Estratégicos, Colaboraciones núm. 2011, 26 de octubre de 2007 (Traducción al castellano. Publicado en *Jane's Defence Weekly*, 2 de octubre de 2007), en: <http://www.gees.org/articulo/4637/8>.

2. Diario *El País*, 14 de agosto de 2008.

tro de las denominadas *Operaciones de Información* que pueden definirse a *grosso modo* como «las acciones que se realizan para alterar la información y los sistemas de información del adversario, mientras se protege la información y los sistemas de información propios»³. Estas *Operaciones de Información (Information Operations)* abarcan prácticamente toda medida destinada a descubrir, alterar, destruir, interrumpir o transferir datos almacenados en un ordenador, o procesados o transmitidos por él. Pueden efectuarse en tiempo de paz, durante una crisis, o en las etapas estratégica, operativa o táctica de un conflicto armado⁴. En esencia, las *Operaciones de Información* se distinguen por lo que alteran o protegen: la información.

Observamos que el concepto de ORI es más acotado, pues consiste en «operaciones de información que se efectúan en tiempo de crisis o de conflicto para alcanzar o promover objetivos específicos contra uno o varios adversarios concretos»⁵. En este sentido, se establece una clara distinción entre las ORI y otras operaciones por el contexto en el que se realiza: una crisis o un conflicto. A modo de ejemplo, el espionaje habitual que se efectúa en tiempo de paz es una operación de información que no forma parte de las ORI, a no ser que se lleve a cabo durante una crisis o un conflicto armado⁶.

3. United States of America, Department of Defense, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02*, 12 April 2001 (As Amended through 30 September 2008), 1-02. Las Operaciones de Información pueden constituir: operaciones de seguridad, operaciones psicológicas, engaño militar, guerra electrónica, y operaciones contra redes informáticas, según se remite el anterior documento a: United States of America, Department of Defense, *Information Operations, Joint Publication 3-13*, 16 February 2006, Chapter II 'Core, Supporting and related information operations capabilities', II-1.

4. United States of America, Department of Defense, *Information Operations, Joint Publication 3-13*, 16 February 2006, Chapter II 'Core, Supporting and related information operations capabilities', I-2, y I-3.

5. United States of America, Department of Defense, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02*, 12 April 2001 (As Amended through 30 September 2008), pág. 88.

6. En relación con el estatuto de espía según el DICA, *vid.* DAVID, Eric, *Principes de Droit des Conflits Armés*, Bruylant, Bruxelles, 1999, págs. 408-410; y, DINSTEIN, Yoram, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge University Press, UK, 2004, págs. 208-213.

Las ORI son acciones destinadas a «perturbar, anular, deteriorar o destruir la información contenida en ordenadores o en redes informáticas, o los propios ordenadores y redes informáticas»⁷. La esencia de estas ORI es que, independientemente del contexto en que se efectúen, hay que disponer de un flujo de datos para ejecutar el ataque⁸. En otras palabras, el medio empleado distingue a las ORI de otros tipos de Operaciones de Información. Los medios empleados son muy variados y abarcan, entre otros, la obtención de acceso a un sistema informático a fin de controlarlo; la transmisión de virus para destruir o alterar datos; el empleo de *bombas lógicas* que permanecen inactivas en un sistema hasta que se activan cuando ocurre un hecho particular o en el momento prefijado; la inserción de *gusanos*, que se reproducen tras entrar en un sistema y sobrecargan la red; o, el empleo de programas husmeadores para interceptar y/o captar datos⁹.

Esta comunicación examina la cuestión del empleo de las ORI durante los conflictos armados desde el punto de vista del *Ius in Bello* o Derecho Internacional de los Conflictos Armados (en adelante, DICA), es decir:

Del conjunto de normas jurídicas, fundamentalmente convenios internacionales y costumbre internacional, que regula los derechos y deberes de los que participan en un conflicto armado y los medios y modos de combatir, y la protección de las personas y de

7. *Íbidem*. Vid. igualmente, *The USAF Intelligence Targeting Guide, AF Pamphlet 14-210*, párr. 11.4.3. que hace referencia a los distintos tipos de empleo de las ORI: corrupción, demora, privación, alteración, degradación, y destrucción.

8. Esta es la diferencia con otra categoría de *Operaciones de Información*: la Guerra Electrónica. Por ejemplo, el empleo de fuerza electromagnética para destruir los componentes electrónicos de un ordenador sería un ataque electrónico; mientras que la transmisión de un código o de instrucciones a la unidad central de procesamiento de un sistema para causar la interrupción del abastecimiento de energía sería una *Operación contra Redes Informáticas*.

9. SCHMITT, Michael N., «Wired Warfare: Computer Network Attack and the Jus in Bello» en SCHMITT, Michael N. y O'DONNELL, Brian T. (eds.), *Computer Network Attack and International Law*, Naval War College, Newport, Rhode Island, 2002, pág. 188.

los bienes víctimas de la acción hostil, limitando el uso de la fuerza sin afectar al estatuto jurídico de las partes en el conflicto¹⁰.

El título de esta comunicación «Las *Operaciones contra las Redes Informáticas* y la conducción de las hostilidades: un nuevo desafío para el Derecho Internacional de los Conflictos Armados» parte del hecho de que el DICA se aplica a los ataques realizados a través de las redes informáticas. Esta no es una afirmación gratuita, aún cuando seamos conscientes de que no existe ningún instrumento del DICA que regule directamente la cuestión de las ORI. De entre los argumentos que se señalan para indicar la inaplicabilidad del DICA a las ORI¹¹, quizás el de mayor peso sea el hecho de que el DICA se aplica a los conflictos armados, y un ataque a través de una red informática no es *armado*. En efecto, tanto las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 como los dos Protocolos Adicionales de 1977 subrayan que la existencia de un conflicto armado es la condición primera que activa el *Ius in Bello*¹². Al respecto, recientemente el Comité Internacional de la Cruz Roja ha emitido un análisis de la normativa convencional, de la jurisprudencia internacional y de la doctrina en el que concluye que:

1. Existe un conflicto armado internacional cuando se recurre a la fuerza armada entre dos o más Estados.
2. Los conflictos armados no internacionales son enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más gru-

10. RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis, «Fuentes del Derecho Internacional Humanitario» en RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis (coord.), *Derecho Internacional Humanitario*, Tirant Monografías 225, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 64-65.

11. Entre otros, se señala que el DICA no se aplica a la GI/ORI puesto que no hay norma jurídica convencional que las regule, siendo igualmente posterior al derecho convencional vigente. Para refutar ambos argumentos, *vid.* SCHMITT, Michael N., «Wired Warfare: Computer Network Attack ...», *op. cit.*, págs. 188-189.

12. Artículo 2 común a las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949, artículo 1 del Protocolo Adicional I de 1977, y artículo 1 del Protocolo Adicional II de 1977.

pos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado [Parte en los Convenios de Ginebra]. El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima¹³.

Observamos, pues, que el requisito del uso de la *fuerza armada* o de *enfrentamiento armado* siguen considerándose como *conditio sine qua non*, y nos mantiene en la duda de si un ataque a través de una red informática puede ser objeto de regulación por el DICA. Ante esta tesitura será necesario acudir a los propósitos esenciales del DICA como son la protección de las personas que no participan directamente en las hostilidades, así como sus bienes para dilucidar y proponer una interpretación más extensiva en el sentido de que la expresión *armado/a* comprende toda acción que cause o que previsiblemente cause, muertos, heridos, daños o destrucción¹⁴.

Por último, hay que hacer dos puntualizaciones que delimitan y aclaran el objeto de esta comunicación. Primera, que únicamente nos referiremos al uso de las ORI en el contexto de un conflicto armado entre estados. Segunda, en esta comunicación nos propondremos analizar la *lex lata*, más que la *lex ferenda*. Aunque el eventual diseño de una *lex ferenda* sería útil en este tema¹⁵, nuestro objetivo será analizar la aplicabilidad del DICA vigente a las operaciones por vía informática y determinar, en su caso, eventuales dificultades en su aplicación.

13. Comité Internacional de la Cruz Roja, *¿Cuál es la definición de «conflicto armado» según el Derecho Internacional Humanitario?*, Dictamen de marzo de 2008, pág. 6.

14. DOSWALD-BECK, Louise, «Some Thoughts on Computer Network Attack and the International Law of Armed Conflict» en SCHMITT, Michael N. y O'DONNELL, Brian T. (eds.), *Computer Network Attack and International Law*, Naval War College, Newport, Rhode Island, 2002, págs. 164-165; SCHMITT, Michael N., «Wired Warfare: Computer Network Attack ...», *op. cit.*, págs. 191-193.

LA TEORÍA DE LOS OBJETIVOS MILITARES Y LA GUERRA INFORMÁTICA

El principio de distinción

El principio de distinción aparece en la actualidad recogido en sus dos dimensiones —personal y material— en el DICA al señalar que «las partes en conflicto harán distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares y, en consecuencia, dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares»¹⁶.

En esencia, se establece como norma fundamental el asegurar el respeto y la protección de la población y de los bienes de carácter civil mediante la aplicación efectiva de la distinción personal y material «entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares». Ciertamente es que este principio ya venía establecido en el Derecho internacional consuetudinario habiéndosele considerado como la verdadera piedra angular del DICA¹⁷.

La aplicación práctica de este principio es, sin duda, compleja. En la mayoría de los casos, los ataques que se dirigen contra objetivos militares legítimos tienen amplias probabilidades de que alcancen a personas civiles o bienes de carácter civil. Esta situación se puede dar particularmente en el contexto de un ataque a través de redes informáticas en los que, aún dirigidos a un

15. *Vid.* al respecto, BROWN, Davis, «A proposal for an international convention to regulate the use of information systems in armed conflict», en *Harvard International Law Journal*, winter, 2006, págs. 179-220; y CHURCH, William, «Information Warfare», en *International Review of the Red Cross*, march, vol. 82, núm. 837, 2000, págs. 213-215.

16. Artículo 48 del Protocolo Adicional I de 1977.

17. JORGE URBINA, Julio, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho Internacional Humanitario. Desarrollo y aplicación del principio de distinción entre objetivos militares y bienes de carácter civil*. Cruz Roja Española, Tirant lo blanch, 1999, pág. 144; ROBERTSON, Horace B., «The Principle of the Military Objective in the Law of Armed Conflict» en: SCHMITT, Michael N. (ed.), *The Law of Military Operations: Liber Amicorum Professor Jack Grunawalt*, International Law Studies, volume 72, Naval War College Press, Newport, Rhode Island, 1998, pág. 198.

objetivo militar concreto, previsiblemente afectará a sistemas civiles dada la interconexión de los sistemas informáticos actuales¹⁸.

Una cuestión de interés es la relativa al estatus jurídico de los técnicos cuya función es la de operar en las redes informáticas. Al respecto, y sin duda, si aquéllos pertenecen a las fuerzas armadas, tal personal tiene los derechos y deberes propios de los combatientes, entre ellos el del estatuto privilegiado de prisionero de guerra¹⁹. Más problemática es la cuestión de los técnicos que trabajan para las fuerzas armadas, pero que no son parte de las mismas, puesto que la estrecha reglamentación del DICA parece no atribuirles el estatus de prisionero de guerra al enmarcarlos a modo de técnicos de mantenimiento y no de técnicos que plantean/ejecutan un ataque²⁰. En todo caso, podríamos considerar que estas personas «toman parte en las hostilidades» y, como tal, considerar sus derechos y deberes conferidos por su estatus de combatiente²¹, pero la cuestión no está completamente resuelta²².

La compleja cuestión de los objetos de doble uso

Un bien de doble uso es aquel que sirve para fines tanto civiles como militares. Así, son bienes u objetivos de este tipo, por ejemplo, los aeropuertos, las vías del ferrocarril, los sistemas eléctricos, los sistemas de comunicación, las fábricas que producen artículos tanto para la población civil como militar, centrales eléctricas y, hoy en día, los satélites.

Si uno de los bienes mencionados se considera como objetivo militar legítimo atendiendo al DICA²³, éstos pueden sufrir ata-

18. SCHMITT, Michael N., «Wired Warfare: Computer Network Attack ...», *op. cit.*, pág. 202.

19. DOSWALD-BECK, Louise, «Some Thoughts on Computer Network Attack ...», pág. 172.

20. *Ibidem.* Vid. artículo 4.4.º de la III Convención de Ginebra de 1949.

21. Artículo 51.3.º del Protocolo Adicional I de 1977.

22. DOSWALD-BECK, Louise, «Some Thoughts on Computer Network Attack ...», pág. 172.

23. Artículo 52. 1.º y 2.º del Protocolo Adicional I de 1977.

ques, incluyendo sin duda ORI; y digo sin duda, porque todos aquéllos se sirven de instalaciones informáticas para su común desarrollo y qué mejor forma de ataque que utilizando el mismo arma que les sirve de sustento.

Una cuestión de particular dificultad durante el conflicto de Kosovo (1999) fue la decisión de atacar *instalaciones de doble uso*, como las centrales eléctricas, los depósitos de petróleo y gasolina, o los edificios o complejos de edificios utilizados para fines civiles y militares. No obstante, queda suficientemente claro que cuando se da un uso militar a un bien civil, éste pierde su estatuto de protección²⁴.

En este sentido, entendemos que haya circunstancias en que las instalaciones que se han seleccionado como blanco se utilizan para fines tanto militares como civiles. Por ejemplo, las instalaciones de comunicaciones o las centrales eléctricas tienen necesariamente una doble utilización. Es posible que no exista la intención de ignorar las reglas, pero no se puede considerar que estas instalaciones estén protegidas de los ataques si se están utilizando para fines militares. En la campaña aérea de Kosovo se hizo un esfuerzo para que, en este doble uso de los blancos de ataque, se distinguieran, hasta donde fuera posible, los aspectos militares de los civiles. Los planificadores hicieron todos los esfuerzos para atacar blancos de tal manera que se lograra la finalidad militar del ataque a la vez que se minimizara, hasta donde fuera viable, el impacto sobre la índole civil del blanco. Entre otros, pueden citarse dos ejemplos: el ataque a un gran edificio, en el que se destruyó sólo la parte utilizada para fines militares; y, el corte de energía eléctrica y de las líneas de comunicación, que se hizo de tal manera que su restauración para usos civiles fuera posible tan pronto como hubieron terminado las hostilidades²⁵.

En esencia, los bienes de doble uso deben analizarse cuidadosamente en atención a su tipificación y a los requisitos de dis-

24. *Íbidem*. BURGER, James A., «International Humanitarian Law and the Kosovo crisis: Lessons learned or to be learned», en *International Review of the Red Cross*, march, vol. 82, núm. 837, 2000, pág. 133.

25. *Íbidem* en cuanto a la segunda cita, pág. 134. *Vid.* también en relación con el conflicto de Kosovo, CHURCH, William, «Information ...», págs. 205-215.

tinción y proporcionalidad, pues si son atacados existe riesgo de causar daños colaterales incidentales a personas civiles y a bienes de carácter civil²⁶.

Los objetos con una especial protección

El DICA establece disposiciones específicas para la protección de determinados bienes. Una categoría de estos bienes especialmente protegidos es la de las presas, los diques y las centrales nucleares de energía eléctrica²⁷. Bien conocemos la dependencia de las redes informáticas de estas instalaciones, por lo que son particularmente vulnerables a las ORI. En particular, el DICA prohíbe atacar a dichas instalaciones si ese ataque puede «producir la liberación de fuerzas peligrosas (como agua, o radioactividad) y causar, en consecuencia, pérdidas importantes en la población civil»²⁸. No obstante, esta protección especial cesa cuando estos objetos se utilizan en apoyo regular, importante y directo de operaciones militares, siendo el ataque el único medio factible de poner fin a tal apoyo; pero en todos estos casos, la población civil y las personas civiles mantendrán su derecho a toda la protección del DICA incluidas las medidas de precaución previstas en este ordenamiento²⁹.

En cuanto a esta categoría de bienes especialmente protegidos, hay quien señala que precisamente las ORI representan un medio óptimo para neutralizar dichas instalaciones sin el riesgo de que se liberen fuerzas peligrosas, lo que es más complejo con el uso de armas cinéticas³⁰.

Igualmente, el DICA prohíbe ataques para hacer padecer hambre a la población civil o privarla de los bienes indispensables para su supervivencia (productos alimenticios, cosechas, ga-

26. SCHMITT, Michael N., «Wired Warfare: Computer Network Attack ...», *op. cit.*, págs. 198-199.

27. Artículo 56 del Protocolo Adicional I de 1977.

28. *Íbidem*.

29. *Íbid*.

30. SCHMITT, Michael N., «Wired Warfare: Computer Network Attack ...», *op. cit.*, pág. 199.

nado, agua potable, entre otros) o de la parte adversa³¹. Sin embargo, esta prohibición no se aplica a bienes que solamente se utilizan para la subsistencia de los miembros de las fuerzas enemigas o «en apoyo directo de una acción militar» (por ejemplo, una zona agrícola usada para ocuparla por fuerzas militares)³².

En atención a lo dicho, estarían prohibidos las ORI contra un depósito de alimentos, un sistema de distribución o una planta de tratamiento de agua mediante los que se abastece a la población civil, ni aún cuando las fuerzas militares adversas dependan también de ellos³³.

También, el DICA prohíbe el empleo de medios y métodos de combate que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente³⁴. De nuevo, podemos imaginar causar devastación medioambiental a través de redes informáticas, por ejemplo una ORI contra un reactor nuclear puede ocasionar la fusión de su centro activo con consabida liberación de radioactividad, o puede utilizarse para liberar productos químicos de un depósito, o para reventar un oleoducto. Las posibilidades son amplísimas; pero, eso sí, para que dichas acciones sean ilícitas según las disposiciones del DICA los daños habrán de alcanzar el umbral requerido por este ordenamiento: extensión, duración y gravedad³⁵.

Por último, también hay otros tipos de bienes, personas y actividades que gozan de protección especial³⁶ y que, igualmente, son susceptibles de ataque mediante redes informáticas. A modo de ejemplo, un ataque a través de una red informática para alterar la

31. Artículo 54. 1.º y 2.º, del Protocolo Adicional I de 1977.

32. Artículo 54. 3.º del Protocolo Adicional I de 1977.

33. SCHMITT, Michael N., «Wired Warfare: Computer Network Attack ...», *op. cit.*, pág. 199.

34. Artículos 35.3.º y 55.1.º del Protocolo Adicional I de 1977.

35. En general, en cuanto a esta novedosa protección del DICA en relación con el medio ambiente, *vid.* DOMÍNGUEZ MATÉS, Rosario, *La protección del medio ambiente en el Derecho Internacional Humanitario*, Tirant Monografías 395, Tirant lo Blanch, Valencia, 565 págs.

36. Así, unidades y suministros médicos civiles y militares; las instalaciones y transportes sanitarios; los bienes culturales y lugares de culto, etc.

información sobre los grupos sanguíneos en la base de datos de un hospital; anular la energía eléctrica a un refugio antiaéreo; o, desviar suministros destinados a socorros humanitarios serían, sin lugar a dudas, acciones prohibidas por el DICA. Claro que, si dichos bienes o emplazamientos se transforman en objetivos militares legítimos cabe el ataque armado bajo el paraguas del DICA³⁷.

LOS LÍMITES EN EL DESARROLLO DE LA GUERRA INFORMÁTICA

La prohibición de los ataques indiscriminados

Corolario directo del principio de distinción es la prohibición de ataques en los que no se dirijan «contra un objetivo militar concreto», se empleen «medios o métodos de combate que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto», o se empleen «métodos o medios de combate cuyos efectos no sea posible limitar conforme a los exigido en este Protocolo [en el DICA]», de tal forma que pueden alcanzar indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o a bienes de carácter civil³⁸.

En esencia, esta prohibición de ataques indiscriminados se deriva de la manera en que se ejecuta el ataque o de las armas empleadas, o, dicho de otra manera, esta prohibición encierra una obligación positiva: la de tener en cuenta los posibles efectos de un ataque sobre las personas/bienes civiles situados alrededor del objetivo militar en el momento de evaluar cómo aquél se va a llevar a cabo y las armas que se van a emplear³⁹.

Las ORI se realizan, generalmente, mediante un sistema de armas constituido por un ordenador, un código de ordenador y un medio por el que se transmite este código. El ordenador, en sí mismo, no podemos considerarlo como indiscriminado, puesto que puede enviar el código directamente a redes concretas y a ordena-

37. SCHMITT, Michael N., «Wired Warfare: Computer Network Attack ...», *op. cit.*, pág. 200.

38. Artículo 51.4.º del Protocolo Adicional I de 1977.

39 MEYROWITZ, Henri, «Le bombardement stratégique d'après le Protocole Additionnel I aux Conventions de Genève», en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 41/1, 1981, pág. 56.

dores en particular (por ejemplo, el envío de mensajes electrónicos). Pero la escritura del código puede ser indiscriminada, no porque no pueda dirigirse contra un objetivo en particular, sino porque sus efectos no se pueden limitar (el atacante carece de medios para, una vez emitido el código, impedir su posterior retransmisión)⁴⁰. Hay que puntualizar, igualmente, que para que un código informático pueda ser parte de un sistema de armas y ser considerado como un medio de combate según el DICA⁴¹, ha de provocar muertos, heridos, daños o destrucción, o sus efectos derivados. Si no puede provocarlos, no forma parte de un sistema de armas y, por lo tanto, no estaría prohibido, al menos con el fundamento de que es un arma indiscriminada⁴².

La perfidia y las estratagemas

El DICA prohíbe la perfidia⁴³, es decir, simular que se goza de un estatuto de protección para aprovecharse de un adversario apelando a su buena fe, por ejemplo la utilización indebida de signos, emblemas o distintivos que simbolizan un estatuto de protección como la Cruz Roja o la Media Luna Roja⁴⁴.

40. DOSWALD-BECK, Louise, «Some Thoughts on Computer Network Attack ...», pág. 169; SCHMITT, Michael N., «Wired Warfare: Computer Network Attack ...», *op. cit.*, pág. 201.

41. El artículo 51.4.º del Protocolo Adicional I de 1977 hace referencia a los *medios y métodos de combate*. Un *medio de combate* es un *arma*, mientras que un *método de combate* se refiere a la manera como se emplean las armas. SANDOZ, Yves, SWINARSKI, Christophe, y ZIMMERMANN, Bruno (eds.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Comité International de la Croix-Rouge, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, párr. 1957, pág. 636.

42. SCHMITT, Michael N., «Wired Warfare: Computer Network Attack ...», *op. cit.*, pág. 202.

43. Artículo 37. 1.º del Protocolo Adicional I de 1977; igualmente, *vid.* artículo 23, b) y f), del Reglamento de La Haya de 1907, y artículos 53 de la I Convención de Ginebra de 1949 y 45 de la II Convención de Ginebra de 1949.

44. DAVID, Eric, *Principes de Droit des Conflits Armés ...*, págs. 354-359. Otros actos típicos de perfidia son: simular la intención de negociar bajo la protección de la bandera blanca; simular la rendición; simular estar fuera de combate; simular el estatuto de persona civil, no combatiente o persona protegida; o, las armas-trampa ocultas en cadáveres u objetos inofensivos.

Por su parte, hay que distinguir la perfidia de las estratagemas que no están prohibidas por el DICA. Son estratagemas los actos que tienen por objeto inducir a error a un adversario o hacerle cometer imprudencias, pero que no apelan a la buena fe del adversario con respecto a la protección prevista en el DICA, por ejemplo el camuflaje, las añagazas, las operaciones simuladas y las informaciones falsas⁴⁵.

Las ORI ofrecen un campo abierto para la perfidia y las estratagemas, puesto que la finalidad de ambos métodos es la de transmitir información.

Así, como estratagemas lícitas podríamos incluir la transmisión de datos falsos sobre el despliegue o los movimientos de tropas, con la intención de que el adversario los intercepte; o alterar cuestiones en las bases de datos del servicio de información del adversario, enviando mensajes al cuartel general del enemigo, pretendiendo que éstos provienen de unidades subordinadas, o enviando instrucciones a dichas unidades como si hubieran sido cursadas por su cuartel general⁴⁶.

Por su parte, entrarían dentro de la prohibición de la perfidia acciones como la transmisión de códigos o señales falsos (así los utilizados por la Unión Internacional de Comunicaciones, la Organización Internacional de la Aviación Civil, y la Organización Marítima Internacional) o, una estrategia viable en un contexto de ORI: hacer que los sistemas del adversario reciban esas señales⁴⁷.

El principio de proporcionalidad y la consideración de los daños colaterales

La regla de la proporcionalidad está reconocida en el DICA en el sentido de que un ataque se considerará indiscriminado, no

45. Artículo 37. 2.º del Protocolo Adicional I de 1977. DAVID, Eric, *Principes de Droit des Conflits Armés ...*, pág. 358; DINSTEIN, Yoram, *The Conduct of Hostilities under the Law ...*, págs. 198-208..

46. DOSWALD-BECK, Louise, «Some Thoughts on Computer Network Attack ...», pág. 171; SCHMITT, Michael N., «Wired Warfare: Computer Network Attack ...», *op. cit.*, págs. 206-207.

47. SCHMITT, Michael N., «Wired Warfare: Computer Network Attack ...», *op. cit.*, pág. 206.

se llevará a cabo o será suspendido o anulado cuando «sea de preveer que causará incidentalmente muertos o heridos entre la población civil, daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista»⁴⁸.

En esencia, el DICA nos sitúa ante un ataque, en principio legítimo, pero cuya ilicitud deriva del carácter *excesivo* de los daños civiles incidentales, pudiendo haber negligencia por parte del atacante a la hora de tomar todas las medidas necesarias para limitar los daños colaterales. O dicho de otro modo, en este supuesto nos hallamos ante un ataque que se ajusta a las restricciones impuestas por el DICA y cuyo carácter ilícito derivaría de la posibilidad de que los daños civiles *superen* a la ventaja militar que se espera obtener de dicho ataque. Así pues, se exige que exista una relación razonable entre los efectos de destrucción lícitos y los daños colaterales no deseados, en el sentido de que los medios empleados sean aptos para la obtención de la ventaja militar esperada sin causar daños civiles excesivos (definición negativa de la noción de la proporcionalidad).

Cierto es que la consecuencia directa de esta situación es la de determinar el límite a partir del cual los daños no se consideran permitidos y, sin duda, esta cuestión es ciertamente problemática. En efecto, a causa del propio devenir de las operaciones militares la aplicación del principio de proporcionalidad dependerá en última instancia de la apreciación del atacante, lo que introduce un elemento de subjetividad de difícil evaluación que, en la mayoría de las ocasiones, lo encontramos justificado por meras excusas sin fundamento alguno.

El problema con las ORI es el de las repercusiones posteriores o efectos en cadena⁴⁹ que no son directa e inmediatamente

48. Artículo 51, párrafo 5.º, apartado b), y en el artículo 57, párrafo 2.º, apartado a), iii), y apartado b) del Protocolo Adicional I de 1977.

49. Para el estudio de este y otros problemas relacionados con las ORI y el principio de proporcionalidad, *vid.*, WEDGOOD, Ruth G., «Proportionality, Cyberwar, and the Law of War» en SCHMITT, Michael N. y O'DONNELL, Brian T. (eds.), *Computer Network Attack and International Law*, Naval War College, Newport, Rhode Island, 2002, págs. 219-232.

causados por el ataque debido a la interconexión entre los sistemas informáticos militar y civil. Así, por ejemplo, se efectúa un ataque a través de redes informáticas para interrumpir el mando y control de la red del adversario; pero, también se priva de electricidad a la población civil (casas, hospitales, sistemas de emergencia, estaciones de bombeo de agua potable, refrigeración, etc.) Aplicando el principio de proporcionalidad habrá de considerarse los daños colaterales y los perjuicios incidentales en relación con la ventaja militar, pero en los ataques a través de una red informática, esos daños y perjuicios son difíciles de evaluar si no se sabe cómo funcionan los sistemas informáticos implicados y con que otros sistemas están vinculados⁵⁰.

En este sentido, dada la complejidad de los ataques a través de las redes informáticas y la alta probabilidad de que afecten a sistemas civiles, se propone disponer de expertos civiles/militares en informática para evaluar los eventuales efectos colaterales a lo largo del proceso de planificación de la misión, así como desarrollar modelos y simulacros para identificar posibles efectos en cadena⁵¹.

CONCLUSIÓN

Aún reconociendo el asombroso desarrollo del DICA en la actualidad, determinadas cuestiones de las ORI plantean nuevas e inquietantes preguntas. Los dos ejemplos prácticos dados al principio de esta exposición son claro ejemplo de ello, sobre todo el empleo de medios informáticos durante la campaña de la OTAN sobre Kosovo (1999)⁵².

Así, en primer lugar, hay que reconsiderar las interpretaciones de *conflicto armado* y de *ataque* de forma que se dirijan a las consecuencias producidas más que a las rígidas consideraciones

50. SCHMITT, Michael N., «Wired Warfare: Computer Network Attack ...», *op. cit.*, págs. 203-204.

51. *Ibidem*, pág. 204.

52. *Vid.* GRAHAN, Bradley, «Military Grappling with Rules for Ciber Warfare: Questions Prevented Use on Yugoslavia», *Washington Post*, 8 november 1999.

del DICA (carácter de beligerante, naturaleza del conflicto, consideración de objetivo militar, medios y métodos de combate utilizados), puesto que de otra forma no podría aplicarse éste a las ORI. De este modo, si el uso de las ORI no equivale a un *ataque*, las personas y los bienes protegidos por el DICA quedarían a merced de la excelsa imaginación de los adversarios (por ejemplo, dejando sin electricidad a una población para presionar a sus dirigentes).

En corolario, es muy importante tener en consideración el principio de proporcionalidad cuando se efectúen ataques contra objetivos militares legítimos a través de las redes informáticas. La evaluación de los daños excesivos en relación con la ventaja militar que se pretenda obtener es una premisa esencial del DICA, y ésta es una tarea harto compleja. La evaluación de los posteriores efectos en cadena de un ataque a través de las redes informáticas es una tarea que deberá aunar a expertos civiles y militares, y hacer uso de métodos nuevos de análisis en prospección.

Igualmente, el uso de las ORI causa elementos de discusión en cuanto a la consideración tradicional de *combatiente*, puesto que generalmente son los civiles quienes emplean la tecnología para llevar a cabo operaciones militares a través de ordenadores.

Y es que, en realidad, la utilización de las ORI alcanzará límites insospechados en el futuro debido, en gran parte, a que la globalización tecnológica permitirá alcanzar objetivos militares de forma más asequible económicamente, más rápida en el tiempo y, claro está, con menos daños colaterales y perjuicios incidentales que por otros medios o métodos de combate.

En el año 2009 se celebró el 60.º aniversario de la adopción de las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949, bastiones del DICA. Sin duda, este conjunto de normas jurídicas internacionales, junto con los dos Protocolos de 1977, representan los exponentes de una disciplina viva que se desarrolla a medida del devenir de los conflictos armados. Ante fenómenos tales como la protección medioambiental o las nuevas tecnologías armamentistas (por ejemplo, la biotecnología o las armas no letales) siempre he mantenido que la flexibilidad y, a su vez, la firmeza característica de los principios que conforman el DICA, interpretados por la jurisprudencia y la doctrina, preceptúan estas nuevas formas de gue-

rra frente al sufrimiento físico y los daños materiales. Las ORI no deberían ser una excepción.

BIBLIOGRAFÍA

- BROOKES, Peter, *Contrarrestando el arte de la guerra informática*, Grupo de Estudios Estratégicos, Colaboraciones núm. 2011, 26 de octubre de 2007), en: <http://www.gees.org/articulo/4637/8>.
- BROWN, Davis, «A proposal for an international convention to regulate the use of information systems in armed conflict», en *Harvard International Law Journal*, invierno, 2006.
- CHURCH, William, «Information Warfare», en *International Review of the Red Cross*, marzo, vol. 82, núm. 837, 2000.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, *¿Cuál es la definición de «conflicto armado» según el Derecho Internacional Humanitario?*, Dictamen de marzo de 2008.
- DAVID, Eric, *Principes de Droit des Conflits Armés*, Bruylant, Bruselas, 1999.
- DINSTEIN, Yoram, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge University Press, UK, 2004.
- DOMÍNGUEZ MATÉS, Rosario, *La protección del medio ambiente en el Derecho Internacional Humanitario*, Tirant Monografías 395, Tirant lo Blanch, Valencia.
- DOSWALD-BECK, Louise, «Some Thoughts on Computer Network Attack and the International Law of Armed Conflict» en SCHMITT, Michael N. y O'DONNELL, Brian T. (eds.), *Computer Network Attack and International Law*, Naval War College, Newport, Rhode Island, 2002.
- GRAHAN, Bradley, «Military Grappling with Rules for Cyber Warfare: Questions Prevented Use on Yugoslavia», *Washington Post*, 8 noviembre, 1999.
- JORGE URBINA, Julio, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho Internacional Humanitario. Desarrollo y aplicación del principio de distinción entre objetivos militares y bienes de carácter civil*. Cruz Roja Española, Tirant lo blanch, 1999.
- MEYROWITZ, Henri, «Le bombardement stratégique d'après le Protocole Additionnel I aux Conventions de Genève», en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 41/1, 1981.
- ROBERTSON, Horace B., «The Principle of the Military Objective in the Law of Armed Conflict» en: SCHMITT, Michael N. (ed.), *The Law of*

- Military Operations: Liber Amicorum Professor Jack Grunawalt*, International Law Studies, volume 72, Naval War College Press, Newport, Rhode Island, 1998.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis, «Fuentes del Derecho Internacional Humanitario» en RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis (coord.), *Derecho Internacional Humanitario*, Tirant Monografías 225, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- SANDOZ, Yves, SWINARSKI, Christophe, y ZIMMERMANN, Bruno (eds.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Comité International de la Croix-Rouge, Martinus Nijhoff Publishers, 1986.
- SCHMITT, Michael N., «Wired Warfare: Computer Network Attack and the Jus in Bello» en SCHMITT, Michael N. y O'DONNELL, Brian T. (eds.), *Computer Network Attack and International Law*, Naval War College, Newport, Rhode Island, 2002.
- TOFFLER, Alvin y Heidi, *Las guerras del futuro*, Plaza & Janés Ed., Barcelona, 1995.
- United States of America, Department of Defense, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02*, 12 April 2001 (As Amended through 30 September 2008).
- United States of America, Department of Defense, *Information Operations, Joint Publication 3-13*, 16 February 2006, Chapter II 'Core, Supporting and related information operations capabilities'.
- WEDGOOD, Ruth G., «Proportionality, Cyberwar, and the Law of War» en SCHMITT, Michael N. y O'DONNELL, Brian T. (eds.), *Computer Network Attack and International Law*, Naval War College, Newport, Rhode Island, 2002.

HUMAN TRAFFICKING AS A CHALLENGE FOR EUROPEAN SECURITY

ARIANNA CATALANO

School of International Studies, University of Trento

Abstract

This brief essay is an attempt to show how the human trafficking phenomenon is related to the concept of European security. Since the Maastricht Treaty in 1992, the European Union committed itself to the achievement of a stronger and broader cooperation in the ground of security and defense, as well in its internal dimension as in relation to the neighboring countries. The birth of the Common Foreign Security Policy (CFPS) and successively the creation of the European Security and Defense Policy (ESDP) reflect the common will to reinforce the European status in the international system. Leaving the hard security issues to the NATO organization, the European Union focused on a different concept of security, closer to a comprehensive and «human» approach. Above all the European foreign policy seeks to establish and guarantee respect for human rights, rule of law and improving life conditions because its security concept revolves around the persuasion that only if these conditions are respected a safe environment can be produced.

Key words: European security; Enlargement; European Neighborhood Policy (ENP); Human trafficking; Eastern Europe-Caucasus.

CONCEPT OF EUROPEAN SECURITY

European Union (EU) has decided to formalize the security frame cooperation¹ at the beginning of the last decade. There are

1. The first attempt to carry out an integration project in the ground of security and defense started with the disastrous French project to institute an

several reasons for this commitment. First of all, since its creation the EU particularly prevailed on the international scene to be an economic actor, due to the fact that the basic goal of the European construction has just been sought in the economic and sector-based integration. The substantial GDP growth produced by the original member states as well as by the new ones, shaped EU's nature of an *economic giant*. In fact, the European regional bloc constitutes one of the world's biggest economies. On the other hand, it is commonly believed that in the field of security and defense the EU is rather a *dwarf* or, at worst, a *worm* (Edwards, 2005). The belittling tone of these meanings reflects the sharp disparity in the efficiency of the policies put into action abroad by the EU, considerably higher in case of trade agreements and definitely limited in the field of military cooperation.

The striking fact that provoked the emergence of a common need of institutionalized security frame cooperation is in particular one: the collapse of Soviet Union. Breaking the previous international order, this historical event entailed a fundamental change in the meaning of security. The strict and defined *game's rules* (Strange, 1996) of the bipolar system vanished in order to leave space to a new and anomic environment. The need of filling the Eastern void of power or at least creating a counterbalancing force between the ex-Soviet Union and United States, which remained the only superpower in the international arena, made the recently born EU aware of the importance of an united

European Defense Community (EDC) in the 1952. Because of the strong states' reticence to bestow their military sovereignty to an international organization, this project busted up in 1954. Then several initiatives have been carried on by the European Community in order to boost a strong political integration in the field of the so called «high policies» —foreign policy and defense— such as joint declarations and action plans. The most important result has been achieved in 1986 when the Single European Act settled the European Political Cooperation down as an effective mean to reach a deeper political cooperation. Only in 1992 the Maastricht Treaty founded the Common Foreign Security Policy (CFSP) which fills the second intergovernmental pillar (Rosa, 2002; Gilbert, 2002, 2004).

response in the field of security and defense (Howorth, 2005; 2007). The worry about abundant migration flows coming from East, the economics setbacks and the unsteadiness of the governmental forces inclined EU member States to take into account further approaching (Smith, 2005). Two main measures are used to cope with a set of different subjects, united by the same communist heritage, that means lack of free market institutions, poor and limited economies, nonexistence of a multi party system and democratic habits. The first one consists of the steps shaping the widening process, called *enlargement*. The second regards the new area of neighboring countries that came closer after the 2004's joining phase, namely the European Neighborhood Policy² (ENP).

Even if the European Security Strategy formulated by the High Representative of Common Foreign Security Policy Javier Solana

2. The European Neighborhood Policy was formally born in 2004 in order to formalize the set of relations between the EU and the neighboring countries, already bound together by several «Partnership and Cooperation Agreements»—since 1995 with the Mediterranean!! Basin's states within the Barcelona Process, since 1997 with Russia, since 1998 with the New Western Independent states (NWIS), Ukraine and Moldova and with the Caucasian republics of Georgia, Armenia and Azerbaijan since 1999 (Smith, 2005)—because of the shared opinion on the importance of periphery as «*the most important!, post Cold War geopolitical challenge for its foreign and security policy*» (DANNÉREUTHER, Roland «Setting the Framework», in DANNÉREUTHER, Roland, «*European Union foreign and security policy: towards a neighborhood Strategy*», London, New York, Routledge, 2004, pág. 2). The document «*Wider Europe-Neighborhood; A new framework /or Relations with our Eastern and Southern Neighbors*» [COM(2003) 104 final] highlights the range of subjects to which addressing the new frame of objectives and instruments for the achievement of «*a gradual and cooperative approach towards neighbors*» (BALFOUR, ROSA & ROTTA, Alessandro, «Beyond enlargement. The European Neighborhood Policy and its tools», in *The International Spectator*, XL (I), 2005. pág. 8). As we can read in the Communication from the Commission, *European Neighborhood Policy - Strategy Paper* [COM (2004), 373 final] «*the objective of the ENP is to share the benefits of the EU's 2004 enlargement with neighboring countries in strengthening stability, security and well-being for all concerned. It is designed to prevent the emergence of new dividing lines between the enlarged EU and its neighbors and to offer them the chance to participate in various EU activities, through greater political, security, economic and cultural co-operation*» (pág. 3).

in 2003 did not name openly the ENP (Biscop,2005), one of the key points included in this programmatic declaration concerns strengthening the relations with the border countries. Only by discouraging the existence of conflicts, organized crime and the collapse of state institutions it is possible to create «a ring of well governed states»³. The main challenges EU has to cope with once that its external border has gotten closer to new contexts of instability can be resumed as follows:

- Proliferation of weapons of mass destruction* constitutes a shared concern mainly regarding trafficking of fissile materials and nuclear burden; the huge quantity of nuclear plants located in the whole territory of the former Soviet Union lacking of all form of control, safety standards and authorities able to enforce them develop a deep worry about smuggling of these dangerous substances to armed terrorist group for the construction of ABC weapons⁴.
- Energy supply* is actually a risk for European security; the total energetic resources export EU dependency provokes a constant state of uncertainty with regard to the stability of the energy providers. Furthermore these countries, all lying in the neighborhood area, fall often victim to political collapse and economic breakdown generating an instable and unsafe environment.
- Instability and armed conflicts in the adjacent regions* create a situation that undermines the existence of a safety environment due to the neglect of individual rights, ethnic conflicts outbursts and flourishing of illegal armed groups. Such complex conditions produce continuous human rights violations and the lack of state authority constitutes a rich soil for the development of several forms of organized crime, particularly active in trafficking of human beings (migration, pros-

3. «A safer Europe in a Better World», *European Security Strategy*, 12.12.2003, Brussels, pág. 9.

4. Atomic, Bacteriological and Chemical Weapons (Pearson &Rochester, 2007).

titution, labor forces), weapons and drug smuggling, illegal market and fraud⁵.

In pursuing the struggle against these phenomena, highly risky for both the EU and the interested countries, the European aim towards a security environment drifts away from a security conception more focused on the classical «hard issues», that substantially concerns military potential and arms race. Instead of this perspective, mainly embodied by NATO praxis, the nature of the EU international security resides in a comprehensive and cooperative approach leading to a multidimensional vision of how security could be reached and guaranteed. This is the reason why more importance is given to those measures able to improve life conditions, cement state institutions and consolidate civil society, fight against the causes of organized crime such as poverty, diffused and uncontrolled violence, violation of human rights. The external EU action regarding security issues grounds on the double bond between prosperity and development from one side and security from another, two conditions mutually boosted and enforced. Besides the European Security Strategy, the ENP is actually the most developed mean to attain these goals through the so called *stick and carrot approach*, that means positive conditionality⁶.

5. All these phenomena constitute the outputs of long-term trends begun before the Soviet Union collapse, that have had their outbreak just in such a striking event. In fact, already in 1996 Algieri and Van Den Doel underline these issues as the major challenges EU would have to face after the Eastern enlargement. See ALGIERI, Franco, JANNING, Josef, RUMBER, Dirk (eds.), *Managing Security in Europe. The EU and the Challenge of the Enlargement*, Bertelsmann Foundation Publishers, Gutersloh, 1996.

6. This instrument turned out to be a successful mean in case of the Eastern enlargement, where the joining process depended on the fulfillment of the necessary reforms and the accomplishment with the accession criteria, but it revealed less constrictive in the ENP because this particular set of policies «provide a framework for the development of a new relationship which would not, in the medium-term, include a perspective of membership or a role in the Union's institutions», just because «a response to the practical issues posed by proximity and neighborhood should be seen as separate from the question of

Among all these scenarios of risk concerning the neighboring area, there is one in particular affecting Europe as a whole under several dimensions. The proliferation of a new type of conflict —short-length, due to no-governmental actors, geographically limited and inter-ethnic by nature⁷ (Smith, 2000; Kaldor, 2001)— and the sharp economic gap generate the mainsprings that produce substantial human flows towards Europe. The phenomenon of migration is rooted in history but nowadays it is assuming a spectacular significance in the political and social arena. The economic slowing down and the renewed outbreak of nationalist identities and xenophobia trace current outlines of this issue. Delving into migration phenomenon does not mean only to reach a better understanding of reasons and dynamics that lead up to leave the own country in order to approach another, it rather offers the opportunity to broaden knowledge about the different elements framing the migration's illegal and dangerous dimensions.

HUMAN TRAFFICKING AS DIMENSION OF MIGRATION PHENOMENON

Migration phenomenon *per se* does not constitute a crime or a challenge for security: movements of population are very common and widespread along history, regarding all the geographical areas. The reasons leading to abandon the own country in order to approach to another can be numerous. Only focusing the attention to the current period we deal with two main fac-

EU accession» [COM(2003) 104 final, pág. 5]. According to some authors (Balfour & Rotta, 2005; Tocci, 2005) this is the reason why the reforms launched within the ENP frame do not have encountered a strong will of change from the involved countries.

7. The kind of new conflicts involved Europe directly: the inter-ethnic conflicts broke up in former Yugoslavia and then in Kosovo and the struggles among minorities in Caucasus occurred all along the period after the collapse of Soviet Union, sustaining the thesis that Europe faced with wars more than in the previous period (Smith, 2000).

tors. First of all the well being breach between the EL) member states and the neighborhood areas shows the existing sharp gap with regard to economic development and life conditions. The dazzling wealth boasted by the West is a strong incentive to leave the own country in order to get into more gainful economic activities, no matter whether in the legal way or through the illegal labor market. This kind of migration, particularly regarding males from 20 to 40 years-old, is supported by tight social networks allowing the recruitment of available individuals in the origin country and providing a first aid in destination countries, creating dense migrant communities inside the foreign social frame.

Secondly there is a different type of population movement, that sprout from violent conflicts acting in unstable areas. Generalized fear and violence, lack of governmental authority, human rights repression and economic crunch make life conditions unbearable and potentially dangerous. People are forced to leave to make themselves safe and risk their own lives undergoing hazardous journeys towards an expected better future. The migration movements caused by lasting conflicts, political repression and economical vacuum include not only people suitable for work but also women and children, that means whole populations compelled to run away. This brief and by no means exhaustive description of migration phenomena is useful to introduce an important aspect.

Even more and more migration is being connected to transnational crime because of the aptitude for taking advantages of people displacement, making it a form of lucrative business⁸. With regard to this remark, migration as the product of searching for better life conditions is submitted to the criminal dynamics of human trafficking. Actually «the phenomenon has taken on such

8. «Human trafficking has become big business, the United Nations and other experts estimate the total market value of illicit human trafficking at \$32 billion-about \$10 billion is derived from the initial «sale» of individuals, with the remainder representing the estimated profits from the activities or goods produced by the victims of this barbaric crime». Found at www.unodc.org/newsletter

proportions that, for example, in Europe smuggling has become a determining factor in migration trends»⁹. The concern about this changing nature of migration flows vests with scholars as well as policy makers: the current wave of stricter migration policies nationwide and on EU¹⁰ level make legal entrance more difficult and stir up new illegal forms of entrance. Human trafficking only involved illegal immigration that is likely to increase due to a more severe approach in conceding asylum and visas. The first character of human trafficking is its heterogeneity concerning involved people's demographic features, agents, forms of recruitment, transport means and routes, branch of social networks in the departure as well as in the destination countries. Focusing only on the illegal side¹¹ of this phenomenon a proper definition of human trafficking regards «*the practice of trading illegally in the movement of people*»¹². According to Gunatilleke (1994: 593) there are four elements included in trafficking:

9. «Global Programme against Trafficking of Human Beings», Centre for International Crime Prevention, UNODG- Office for Drug Control and Crime Prevention, , February 1999, pág. 6.

10. Restrictive legislation have been developed by EU with the purpose to control and manage migrations: the Conference of Minister on the Prevention of Illegal Migration in Prague in October 1997 showed the attempt to formalize the frame of policy measures; since 1998 EU established within the justice and home affair pillar the EUROPOL agency, dealing with international crime and EURODAC, whose aim is to simplify the exchange of fingerprint data of asylum seeker (Nadig, 2002). Moreover in 1993 the Dublin II Regulation stated that Member States have to assess, on the basis of objective and hierarchical criteria, which Member State is responsible for examining an asylum application lodged on their territory. The system is designed to prevent «asylum shopping» and at the same time to ensure that each asylum applicant's case is processed by only one Member State.

Found at <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33153.htm>.

11. For instance when professionals, managerial and technical staff are displaced to other subsidiary agencies there is actually an human trafficking that produces a business but it cannot be considered as illegal (Salt & Stein, 1997).

12. SALT, John & STEIN, Jeremy (1997), «Migration as a Business: the Case of Trafficking», in *International Migration*, vol. 35 (4), 1997, pág. 471.

- A person or a group of person —traffickers or intermediary— that undertake the function to facilitate the recruitment and the transport of migrants.
- In exchange, traffickers are paid by migrants (often with a tidy sum of money somewhat hard to add up).
- The lawlessness of this act involves other illegal acts (for instance illegal payments, violation of international law regarding human rights protection, crossing an International border..).
- Migrants which are parts of the transaction made a voluntary choice¹³.

In order to provide a better understanding it is important to break the issue down into two parts. Illegal migration carried out through human trafficking sums up the aspect of the «illegal migrant smuggling», that concerns «activities intended deliberately to facilitate, for financial gain, the entry into, residence or employment of an alien in the territory of the State, contrary to the rules and conditions applicable in such a State» and the «traffic in human beings» in the strict sense of the word, definable as the «subjection of a person to the real and illegal sway of other persons by using violence or menace or by abuse of authority or intrigue with a view to the exploitation of prostitution, forms of sexual exploitation and assault of minors or trade in abandoned children»¹⁴. According to the «(7/V Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air» the first aspect concerns a violation of rules' state while the second one properly regards a violation of human rights, as stated in the «UN Protocol to Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children».

The increasing importance of the matter is grounded on two main reasons. The first one deals with security issues as human traf-

13. These four elements have been accepted by the International Organization for Migration – IMO (IMO, 1994: 2). LACZKO, Frank, *Data and Research on Human Trafficking*, Research and Publications Division, International Organization for Migration, Geneva, 2004.

14. Definitions laid down by the EUROPOL Convention (Expert Group of the Budapest Group, 1996, págs. 39-41) in *ibidem*.

ficking is a way to hold up illegal migrations with the result that the control of migrant flows is harder and more unsuccessful. Secondly and surely the most important, human trafficking sets up a serious problem of migrants' human rights as «being charged extortionate prices for their journey; having their money and belongings stolen; having their identities stolen (passports and other travel documents, identity cards etc.); and being trapped into debt bondage, They may a/so be subject to inhuman conditions and to physical abuse, sometimes resulting in death»¹⁵. Evidences suggest that the increase of illegal immigration finds a parallel growth in the number of traffickers involved, which become the makers of an even higher percentage of illegal border crossing (ICMPD, 2005). It is very difficult to comprehend nature and dynamics of human trafficking, owing to several factors interrelated with the patterns of globalization (Várynen, 2003). Means of communication even more hard to wiretap, international financial bores (virtual and geographical) where Money laundering is simple to carry on, organized crime expanded on the transnational level create an environment in which traffickers and people illegal movements can easily escape from control¹⁶.

Broadly speaking we can resume the trafficking process in three consequent steps; the migrants' recruitment in the origin country (mobilization); the actual migrants transport to the destination country (transit); the insertion of the arrived migrants in the foreign labor frame in destinations countries, thanks to social networks (insertion/integration). Each of these steps provides a set of highly profitable activities, adjusting human trafficking as a matter of growing economic profits¹⁷. According to this view¹⁸, human beings are made

15. *Ibidem*, pág. 472.

16. As is useful pointed out by Kelly (2005) an agreement about human trafficking data has not yet been reached. In fact UNODC and FBI take into account an estimation of 2 millions people while for the US government the figure does not overtake 800.000. The ILO and UNICEF, just regarding children esteem more than 1 million, while the UNHCR would not exclude 4 millions people trafficked. Found at : <http://www.unescobkk.org/index> .

17. Actually human trafficking shows several advantages as regard to other highly profitable criminal activities: because it does not envisage the initial

equal to goods that can be sold in a global market, whose prices are defined by demand and supply. Keeping on the economic metaphor, factors weighing upon the supply side are poverty, wars and expectancy of better life conditions, while on the demand side «the liberal legislation of many advanced countries does not enforce a strict policy against: slave labour, especially in sex and porno businesses»¹⁹. The sexual slave market phenomenon, including wornens and children, parallels another market area affecting rather male individuals: the recruitment of labour forces addressed to black economies, underpaid works or criminal activities.

Exploring human trafficking phenomenon through a security perspective allows to pursue and comprise distinct objectives handling with stability and prosperity, which are the pivotal ideas of European security concept. From an internal standpoint, European countries support in different measures integration policies but the increasing volume of migrants incoming has a strong impact on economic and social stability, so that immigration is generally perceived as one of the major problem in western societies. What outlines the perception of the problem is first of aft the limited voca-

preparation and production of goods addressed to drug markets, expenditures and risks connected are fewer. Moreover each of the different steps involved in the process turn out to produce profits, thus increasing a sort of long-term profitability because the same good (the human being) bears a dividend twice or more time (Glonti, 2003). As it has been stated by European Commissioner Anita Gradin at the Conference on Trafficking with Women, 10-11 June, 1996 «smuggling in human is much less risky than smuggling drug and it is highly profitable».

18. Considering human trafficking as a business in economical terms is the outlook drawn by Salt and Stein (1997), while following scholars (Bilger, Hoffman, Jandl, 2006) give to the phenomenon the meaning of «transnational service industry» pointing out the feature of transnationality and the creation of a well organized structure involved in this activity (Jandl, 2007).

19. GLONTI, Georgi (2003), «Human Trafficking: Concept, Classification and Question of Legislative Regulation», in NEVALA, Sami & AROMAA, Kauko (eds.), *Organised Crime, Trafficking, Drug: Selected Paper presented at the Annual Conference of the European Society of Criminology, Helsinki 2003*, Publication Series núm. 42, HEUNI - European Institute for Crime Prevention and Control.

tion to open the own system of values to the *other*, not understanding the mutual enrichment that comes from the discovery of the differences; as consequence cohabitation results Imposed and thus harsh, heightening tensions about common spaces use, labour market access and crime involvement. Actually, meagre economic structures and controversial I acceptance of integrative and multicultural criteria only get migrant closer to criminal activities, really affecting internal security.

On the other side neighboring countries where mafias and organized crime replace the vacuum produced by insubstantial and corrupted government institutions and cleaved civil societies, draw a setting in which engagement with criminal activities are the only mean to get rid off such an hopeless situation. This is the reason why the Balkans, Ukraine or the Caucasus region are totally uncontrolled and provide suitable human resources through which managing criminal activities and create new ones as well, which result definitely more profitable than any legal and local Job. In a situation like this human rights and dignity are overtaken by economic calculation and hopelessness. The transnational dimension regarding the global pervasiveness of crimes such human or drug smuggling, weapons trafficking, prostitution or children sexual exploitation constitutes the link between the internal and the external concern about security developed by the EU,

HUMAN TRAFFICKING IN EUROPE

Just concentrating on the European dimension of human trafficking it is possible to highlight five main route ways, pointedly oriented to the West: the first one passes through Russia, the Baltic states and Poland; the second regards the southern area, conducting through Ukraine, Czech and Slovak republics and the Balkans; the third crosses Romania, Bulgaria and the Balkans. These three routes overstep land paths while the last two go across the Mediterranean Sea: migrants from Middle East go to Turkey and then to Europe, while from North Africa migration flows scour to Italy or the Iberian Peninsula. Countries that function as shunting yard in Europe are mainly Poland, near to Germany and Lithuania and Ukraine, receiving migrants from Russia, Belarus, Cauca-

sus and Middle East. To the same extent also specific cities work as nodes on trafficking routes²⁰.

What is important to underline is that the traced routes only give a sketchy overview about the geography of human trafficking, because several factors shape the changing migration pathways, like tightening border controls or lack of it. This it explains why present-day migration routes map is more complex and changeable than before. For reason of space and because there is a flood of literature about the traditional migration paths (such as south-north routes crossing the Mediterranean Sea to reach Spain or Italy or east-west from Middle East passing through the Balkans) it is impossible to analyze the whole European human trafficking structure. On the contrary the Eastern dimension of human trafficking «seem to account for the bulk of irregular movements to Western Europe»²¹ and for this reason it is worth more attention, moreover because it concerns realities that recently took part or got closer to the EU²².

The first feature in analyzing human trafficking across European borders is the existing gap between legal and illegal mi-

20. Moscow and Prague provide two important transit points in particular for Chinese migrants straight to Europe while Kiev and Sarajevo constitute the departures for the bulk of Eastern migrants (Salt & Stein, 1997).

21. *Ibidem*, pág. 476.

22. Paradoxically the creation of an area of freedom, security and justice, aiming to ensure genuine freedom of movement for individuals on the territory of the EU, formalized by the Schengen Agreement and Convention that since 1999 has formed part of the institutional and legal framework of the European Union by virtue of a protocol to the Treaty of Amsterdam, has increased the freedom of movement inside the borders narrowing the security measure in the external side. This circumstance produces an even bigger interest in cross the European border because migrants succeeding in going in can easily move along European countries. On the contrary there is no an harmonization in the legislation about asylum and immigration. As Miller (2002) pointed out, EU in particular faces with a «terrible paradox» because «*the more strictly the laws of immigration against the illegal entrants are enforced, the more sinister forms of criminality are used in human trafficking to overcome the barriers that are needed for making a profit*». In VÄYRYNEN, Raimo (2003), *Illegal Migration, Human Trafficking and Organized Crime*, Discussion Paper núm. 2003/72, World Institute for Development Economics Research, October 2003, pág. 8.

grations: while legal possibilities to enter Europe have been strictly reduced, «irregular migration and human smuggling to, through, and from Central and Eastern European countries has grown considerably throughout the 1990s»²³. The event that influenced the development of this trend has been manifested the 2004 enlargement process in a double aspect: the inclusion of Eastern countries in the European legal framework has addressed more attention to the border control and restricted access measures but at the same time the so acquired neighboring area has been included in a process of strengthening relations, in particular thanks to EIMP action. As mentioned before, the major ENP aim is to create a safe and stable environment and the focus on security issues is one of the striking character. A strong evidence of this reorientation of priority is the inclusion of several programmatic objectives concerning reinforcement borders control, measures against illegal migration, policies about visa issue, prevention and combat of human trafficking, in the ENP Action Plans²⁴. This new interest shows a gradual shift in flows movements, today occurring also in the infra and intra-regional context (Kelley, 2002; Kelly, 2005). Furthermore «the strongest flows now are taking place within Europe... this illustrates the dynamism of trafficking, with rapid shifts in countries and routes reflecting the ability of traffickers to respond quickly to changing political and economic conditions and counter-trafficking responses»²⁵.

23. JANDL, Michael (2007), «Irregular Migration, Human Smuggling and the Eastern Enlargement of European Union», *IMR*, vol. 41, núm. 2, Summer 2007: 291-315, pág. 292.

24. Action Plans are instruments conceived in the Communication from the Commission «*Paving the Way for the New Neighborhood Instruments*» [COM (2003) 393 final] containing the objectives which formulate the strategy of action with the partner-state and the criteria to evaluate the progresses made. The Action Plan are set up by the Commission in cooperation with a delegation from the partner-state; their joint decisions are formalized in the document that will be approved by the Council, namely the Action Plan, that ratify the medium term cooperation framework with the neighboring state.

25. KELLY, Liz (2005), «You Can Find Everything You Want: A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into Europe»,

One of the major problem facing human trafficking studies is the problem of providing substantial and truthful data, just because statistics on illegal immigration are often estimations and only inform about the number of migrants without expressing a direct link with human trafficking. To this extent border apprehensions constitute the exclusive official data. In 1993 according to Widgren's speculation illegal migrants smuggled were within 250,000; the additional problem in quantifying the scale of the phenomenon is the lack of measuring instruments fitting to the aspect of human smuggling. In other words, the only direct way to know if a migrant has relied on an organized group is the interview, a useful mean but not suitable for broad surveys (Salt, 2000). In order to target the population involved Tyldum and Brunovskis (2005) considered as victims of trafficking people lying in the intersection between persons migrating and persons being exploited. Considering the global dimension UN and UIMHCR esteem at least 1 million people trafficked while UNODC sets the 2008 esteem at 2,5 millions.

Actually in the analysis of human trafficking across Europe is important to distinguish between regions of origin and region of transit of illegal migrants. Before EU enlargement towards East four were the countries with the highest level of border apprehension. Border Police Service of Czech Republic registered in 44,672 border violation in 1998, while Hungarian Office of Immigration and Nationality signed in the same year 22, 906 apprehension. In the decade 1995-2004, excluding the 1998 peak, figures of border apprehension followed a decreasing trend: concentrating just on the last five-year period both countries show changes of -67% and -34% in border violations. This tendency, also followed by Latvia (-12%)²⁶ could be explained through the approaching towards EU

pág. 240 in LACZKO, Frank & GOZDZIAK, Elzbieta (eds.), *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey*, International Organization for Migration – IMO, Geneva, 2005.

26. All these data are contained in JANDL, Michael (2007), «Irregular Migration, Human Smuggling and the Eastern Enlargement of European Union», *IMR*, vol. 41, núm. 2, Summer 2007: 291-315.

membership. The decreasing data are the result of a double process: from one side the progressive inclusion in the European legal framework brought to a redefinition of «illegal border crossing» lowering the number of people movement before considered as illegal; on the other hand stronger border control measures made proliferate illegal ways to cross borders, surely more difficult to detect. This last evidence supports what mentioned before, namely that the diminution of legal migration matches with an increase in the number of illegal flows. These three countries represent the hot-spot in migration flows due to their position: Hungary is the gate for people coming from Ukraine and Romania; Czech Republic constitutes the entry for migrants from Slovakia and Ukraine too; Latvia mainly interests migrating people from Belarus. Although decreasing (-35%), Turkish data on border apprehension are the highest. During the considering period Turkish border has been illegally crossed on average 52,271 times²⁷. The case of Turkey is a clear indicator of the shift in the making: the 2004 enlargement had provoked the transformation of Eastern Europe from region of origin of immigration to region of transit of migrants²⁸. This statement is supported by an 8,9% increasing migration pressure from Middle East, Central Asia and former Soviet republics (2004 ICMPD Yearbook)²⁹. Thus the main regions of origin of illegal migrants are by now Ukraine and Moldova, Russia in particu-

27. This figure express just the average of border violation during the period 1995-2004: the peaks occurred in 2000 (94,514), in 2001 (92,346), in 2002 (82,825). As we can see Turkey is actually the country where the greatest amount of people can illegally cross borders, considering that just the average is higher than the highest peak registered in Europe (Futo & Jandl, 2005).

28. «The region... constitutes a continuous belt from the north-eastern to the south-eastern part of Europe and is thus broadly representative of irregular (transit) migration in Central and Eastern Europe» in JANDL, Michael (2007), «Irregular Migration, Human Smuggling and the Eastern Enlargement of European Union», *IMR*, vol. 41, núm. 2, Summer 2007: 291-315, pág. 311.

29. FUTO, Peter & JANDL, Michael (edsj, *2004 Yearhook on ;Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Eastern and Central Europe. A Survey and Analysis of Border Management and Border Apprehension*. ICMPD -International Center for Migration Policy Development. Vicuña, 2005.

lar from Caucasus region (Chechnya). Another evidence in supporting the transition thesis of Europe as a transit area is the emerging of flows coming from China, Indian subcontinent and western Africa (Somalia)³⁰.

As Finckenauer (2001) pointed out, speaking about human trafficking as an aspect of population movements also concerns the involvement of organized crime. Furthermore it is exact to state that organized crime groups are the major actors implicate in managing and supporting human trafficking dynamics. The main reason is clearly the goal of making profits in a fast and profitable way. In order to achieve this goal there are plenty of illegal activities in which migrants are placed. Resting on the ICMPD survey the dominant demographic trend of incoming illegal migrants is still male individuals from 20 up to 40-45 year of age, that means in their best working capabilities. However on the whole apprehended population the share of women and minors within illegal migrants has increased, in particular in Bulgaria, Czech Republic and Hungary. This composition leads to some conclusion. Firstly human trafficking is the illegal response to a demand of labour force. The differentiation between genders reflects distinct kind of demand for illegal activities: male are often victims of labour exploitation, mainly in the agriculture and construction, or in illegal activities like drug pushing or transport, theft, burglary. To sum up «trafficking tends to occur in sector with labour shortage that use large sub-contracting chains... these industries tend to be characterized by 3D works —dangerous, difficult and dirty— and

30. Is Moscow the international transit point for Asian and African people who want to reach Europe. The reason lies in the particularly developed ability in stealing, forging and altering travel documents and and work and residence permits. Another type of human smuggling well established in Russia is the trafficking of people from former Soviet republics to European countries, United States and Israel, even providing fake documents. These activities are mainly lead by Russian mafia, whose main specialization is the distribution of women into global prostitution markets. Therefore involvement in human smuggling not only is a source of profits to the extent of providing illegal documents and transport arrangements, but also creates a world-wide pronged network operating in sexual exploitation (Finckenauer, 2001).

they typically involve low pay and low skill levels requiring large number of flexible and seasonal workers»³¹. But also female individuals are a part of labour exploitation, in particular in cleaning, nursing, care work and domestic work³². Nevertheless the bulk of the female illegal migrants incoming to European countries is addressed to prostitution market. This concern regards especially women coming from Eastern Europe, actually it is believed that in this region there is no more a clear border between female human trafficking and sexual exploitation; in other words entering the ring of prostitution is a well known chance before leaving. Sexual exploitation of women includes a wide range of illegal activities, extremely dangerous for their psychological and physical health and well-being: besides street-prostitution, bride trafficking, pornography and night-club Jobs draw the border of a situation of total enslavement and oppression. Moreover sexual tourism and child pornography are dramatic increasing phenomena³³.

All these considerations confirm a growing trend supported by empirical data. In 2004, on 14 states the share of smugglers in human apprehended, increased of 15%³⁴. Once more Turkey, Czech

31. DOWLING, Samantha, MORETON, Karen, WRIGHT, Leila (2007), *Trafficking for the purpose of labour exploitation: a literature review*, Immigration Research and Statistic Service (IRSS), Home Office Report 10/07, pág. 13.

32. «Migrant workers are particularly vulnerable in sector such as domestic work, where work is undertaken in private households and is not subject to all the employment regulations of the more formal labour market» in *ibidem*.

33. In the 2002-2004 two-year period the share of minors within illegal migrants went up in Bulgaria, Croatia, Czech Republic and Slovenia reaching almost the 15% on the whole population illegally moving. The sexual exploitation and abuse of children comprise the following categories: sexual abuse or assault, child prostitution, child pornography, child trafficking for sexual purposes. Found at www.missingchildeurope.eu.

Child trafficking not only involves sexual exploitation but also engagement in illegal activities like drug pushing, forced work in agriculture, begging and little theft. Moreover it is presumed that child trafficking sustains also international illegal adoptions, minor prostitution and organ trafficking. Found at www.savethechildren.it

34. The absolute variation was + 570, in a group of countries composed by Armenia, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Czech

Republic, Hungary and Poland show the highest figures. Three types of human traffickers have been classified by the International Organization for Migration:

Occasional traffickers own a mean of transport (small boats or trucks) which use to move people across borders or inside the country. Normally they grab of unsecured borders' areas or less known and narrow straits.

Small, well-organized trafficking rings are specialized in trafficking nationals to specific countries, providing assistance and introducing migrants in the foreign illegal labour market.

Organized International trafficking networks are obviously the most difficult to detect.

They form a very punctual world-wide mechanism able to provide fake documents and use changing routes and means of transportation. Their activities is supported by subordinate groups in the transit and destination countries.

The concern for what I have outlined until now and the link between this frame of illegal activities and the European security lies in the predominant role played by Eastern countries, the ones which recently joined the EU membership.

Two major trends are taking shape after 2004 enlargement. The first one is that Eastern countries, such Czech Republic, Hungary, Romania and Baltic states, still remain remarkable sources of illegal migration flows enhancing human smuggling profitability, although figures show a decreasing course in border violation. Since May 2004, when the system based on regular border controls was abolished, in Romania (-30%) and Czech Republic (-19%) the number of border apprehension related to illegal migration lowered (in Hungary there was no significant change). Despite this favorable trends other data confirm the human smuggling phe-

Republic, Estonia, Hungary, Lithuania, Poland, Slovakia, Slovenia, Turkey, Ukraine. Although this datum could not be highly significant, what is important to highlight is the growing share of illegal migrants that rely on human smuggler to cross the border (more than 70%), a phenomenon less developed before. (Futo & Jandl, 2005)

nomenon's growth. In Czech Republic the illegal entry of migrants from Ukraine increased of 52% while there was a 28% more of people coming from Russian Federation, considering that the 82,7% were from Chechnya. In Romania the decreasing trend in illegal border crossing was even higher, although the rising number of human smuggler as well as people smuggled³⁵. Human smuggling ramification course also involves Hungary, where smuggler apprehension on borders grew of 27% mainly concerning Ukrainians, Moldavian, Georgian and Turkish migrants. On the other hand we find countries in which border apprehension related to illegal migration has still raised, for instance in Poland (+ 13,8%) where the number of smugglers increased twofold. Also in this case the major share of illegal migrants comes from Ukraine, Moldova and Russian Federation, particularly from Chechnya. Among Baltic states Lithuania shows the highest illegal migration share (17,9%), whose borders are mainly crossed by people from Moldova, Belarus and Russian Federation, once more time especially from Chechnya.

These data could be interpreted through a double perspective. From one hand the process of removing border control among EU member states downsizes the extent of illegal migration phenomenon because displacement before considered as illegal are now fully welcomed by the *aquis communautaire*. As consequence the inclusion of Eastern countries in the Schengen areas produced the external border security measures reinforcement. Taking into account the scale of transnational crime networks and the profits involved in such activities, the developed of even more sophisticated forms of human trafficking and smuggling is the illegal response to the new European security border frame. In fact «the increase in human smuggling ...correlates closely with the dosing of external borders of receiving states. It

35. In 2004 more than 60 different criminal networks operating in illegal migration and human trafficking were discovered, leading by a hundred of traffickers which trafficked more than 2.500 people addressed to prostitution and beggary (Futo & Jandl, 2005).

is a vicious circle: the more difficult the entry, the more sophisticated and expensive the smuggling becomes»³⁶.

This set of considerations leads to the second human trafficking trend emerging in Europe. Not denying that Eastern countries keep on providing the large part of human resources employed in managing trafficking networks at each steps as well as people recruited and involved in such traffics, there is evidence showing a change in the making. Poland rather than Hungary or Romania not only still push on the illegal human market a very huge amount of hopeless people, but also constitute a suitable transit region for migrants coming from even more despairing realities. Due to weakening factors such as largely diffused corruption, police involvement in illegal activities, poor living standards, Eastern countries are a rich soil for develop and support organized crime networks. Actually the previous statements describe a common process concerning people movement especially from extra-EU countries. If we look at the origin countries of the vast majority of apprehended migrants, Ukraine and Moldova constitute the leading countries for origin and transit of illegal migrants coming from Russian Federation and Central Asia. The nature of collapsed state encourages illegal activities proliferation and limited migration management makes these areas fundamental as hot spots in human smuggling³⁷. Ukraine in particular registers illegal border crossing by people from Rus-

36. NADIG, Anina (2002), «*Human Smuggling, National Security and Refugee Protection*», *Journal of Refugees Studies*, vol. 15 núm. 1, Oxford University Press 2002, págs. 1-25, pág. 2.

37. «Moldova is a transit country for migrants of Afghanistan, India, Pakistan, Sri Lanka and Asia, on their way to Western Europe... Moldova serves both as country of origin and a transit route for human trafficking on the way to the Balkans and Souther Europe. Up to 2003 more than 1.144 women and minors have been returned home through the IOM's counter-trafficking reintegration programme, but this is only a fraction of the numbers of those still trafficked abroad» In FUTO, Peter & JANDL, Michael (eds.), 2004 Yearbook on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Eastern and Central Europe. A Survey and Analysis of Border Management and Border Apprehension, ICMPD – International Centre for Migration Policy Development, Vienna, 2005, pág. 148.

sian Federation, Belarus and Georgia. Within this population the women and minors percentage has increased. The same worrying trend occurs in Caucasian states. Due to their strategic position straddling Europe and Asia, these countries present a very complex framework. Poverty and lack of political and economic stability, corruption and absence of governmental authority create a flourishing setting for all sort of illegal activities, this the reason why for Armenia³⁸ and Azerbaijan the scale of human smuggling has raised. The growth in the number of apprehended human smugglers matches the increasing number of minors and women trafficked. In particular Azerbaijan's location permits to transnational illegal networks ruling prostitution to smuggle women coming from Georgia, Russian Federation and Ukraine towards Turkey and United Arab Emirates sex markets. The dimension of child trafficking for sexual purposes still remains quite unexplored and thus unquantifiable.

EUROPEAN RESPONSE TO HUMAN TRAFFICKING

To sum up illegal migration seems to be a serious problem for European countries. In analyzing the phenomenon from a security point of view, several remarks can be developed. Human smuggling across EU member states' borders and human trafficking towards Western countries respond to the increasing illegal demand of human resources required for sex business and labour exploitation market. This evidence shows that the primary alarm is connected to the rising involvement of organized crime networks in such illegal activities. What I would like to point out is that illegal migration constitute for EU a preeminent issue in a twofold dimension.

38. «Trafficking brutalizes women and young girls exposing them to rape, torture, and to HIV/AIDS and other sexually transmitted and infectious diseases, violence, dangerous working conditions, poor nutrition, and drug and alcohol addiction. Increasing numbers of women and young girls contracting to HIV/AIDS in Armenia has raised major concern» in GRIGORIAN, Hilda (2005), «Human Trafficking in the Republic of Armenia», Working Paper núm. 05/05, Armenian International Policy Research Group, pág. 2.

To start with the «socio-political» side of illegal migration, the migrants influx towards European civil societies is stimulating everywhere tensions and conflicts. Integrative or multicultural models seem to have lost their feasibility and xenophobia and nationalism resurgence draw the line of the so-called Europe «fortress». At the communitarian level the Communication from the Commission to the European Parliament *Towards a Common Immigration Policy* [COM (2007) 780 final] expresses the intention of establishing a more coherent and comprehensive European policy. It should be able to set a common and leading frame for the Member states with regard to counter-measures against illegal immigration. However migrants' social impact on destination societies is still one of the major concerns of Western countries' political life. Although being correlation with migrants' presence not so obvious, rising crime rates in European cities imply a steady concern for internal security, that surely affects EU stability as a whole, Especially speaking about the influence of illegal human trafficking on European security, the networks crime uprooted all over Eurasian continent threaten dangerously borders controls capabilities. The ramification and sophistication of smuggling techniques and the pervading scale of activities in which criminal groups are involved, shape the boundaries of this new worrying phenomenon. In particular the concern is even more substantial since Eastern countries became EL) members. As shown before States like Czech Republic, Hungary or Romania, not only providing a conspicuous part of illegal migrants —mostly women involved in prostitution— but also transforming themselves into relatively safe transit areas, are the very hotspots for illegal activities proliferation. Moreover, even though European membership has improved border security measures, the creation of a new neighboring region pushed EU forward to more dangerous and unstable contexts, so getting closer to illegal activities cores.

With regards to the neighboring area, the EU strategy relies on the EIMP framework. Focusing on the New Western Independent States (NWIS) —Ukraine, Moldova and Belaru— and Caucasus the EU's awareness of human trafficking phenomenon dimension is proved. According to the different Country Reports it is ascertained that «Azerbaijan is a country of origin and transit for

trafficked men, women, and children for the purposes of sexual exploitation and force labour» and in spite of «Azerbaijan's National Action Plan Against Trafficking in Human Beings, adopted by Presidential Decree on 6 May 2004... human trafficking is not in itself criminalized in the Criminal Code» [SEC (2005), 286/3, pág. 12]. Female enslavement for sexual exploitation is a common practice also in Armenia where «trafficking to Russia, Turkey and the UAE for the purposes of labour exploitation is an increasingly significant problem»³⁹ while Georgia «is both a source and transit country for the trafficking of women and men for the purposes of sexual exploitation and forced labour..., in February 2004, the National Security Council established a high-level working group to propose new measures to step up the fight against human trafficking» but «Georgia does not, however, have mechanisms for protecting and assisting victims» [SEC (2005) 288/3, pág. 15]. For these three countries Action Plans within the ENP frame have been activated, in which cooperation goals are enshrined. These documents express the strong will to reinforce the fight against trafficking in human beings, especially women and children and smuggling of illegal migrants. About Ukraine and Moldova, country reports show that organized crime's major business is human trafficking, for instance in the Russian enclave in Moldova, Transnistria⁴⁰.

As Goodey (2003) well underlined the EU efforts in fighting against illegal migration and transnational crime are mainly oriented to the prosecution of criminals and the lawlessness of such activities, instead of take the view from affected people standpoint. Moreover, the vast set of European Commission official Communications⁴¹ and Council decisions are more involved in

39. And also «Armenia is a source and transit country for women and girls trafficked for sexual exploitation, mainly to the United Arab Emirates and Turkey as well as to Russia and European countries» [SEC (2005) 285/3, pág. 12].

40. «Transnistria is also frequently cited as a hub for all kinds of illicit trafficking such as smuggling in arms, human beings, drugs» [SEC (2004) 567, pág. 10].

41. The Communication from the Commission to the European Parliament and the Council «Fighting trafficking in human beings: an integrated approach and proposals for an action plan» [COM (2005)514 final] aims to strengthen the commitment of the EU to preventing and combating trafficking

stating a shared awareness of the human trafficking's scale and aspects rather than solving the primal causes that lead to displacement, namely poverty, regional conflicts, hopelessness. This is a clear evidence of the EU outlook, that means treating the phenomenon through a security-threat based approach. Nevertheless several programmes have been developed thanks to EU funds and NGO' action. The STOP programme takes a stand against trafficking and exploitation of women and children, the following STOP II consists of incentives, training and exchanges for persons responsible in the fight against trafficking in human beings and sexual exploitation of children; in turn DAPHNE programme is especially focused on protection of vulnerable group such women and children. These two initiatives provide useful tools for prevention trafficking by victim assistance and educational campaigns. Instead the AGIS is the result of the Council decision in establishing a framework programme on police and judicial cooperation in criminal matters. It is actually in the third pillar that EUROPOL and EUROJUST acquire the most relevant role in prosecution of trafficker and criminals by means of coordinated activities of borders control, information exchange, joint programmes. However the trend characterizing EU common action in the ground of illegal movement of people is to tighten measures of control and protection, in spite of the worsening setbacks in human trafficking dynamics resulting from this behaviour.

in human beings through an integrative approach based on respect for human rights and cooperation. Years before the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «Combating trafficking in human beings and combating the sexual exploitation of children and child pornography» [COM (2000) 854 final] had stated a deep EU involvement in developing a comprehensive and multidisciplinary approach towards the prevention of and the fight against trafficking in human beings and the sexual exploitation of children. Found at http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc_crime_human_trafficking_en.htm

CONCLUSION

All in all EU action in the ground of illegal migration is quite ambiguous. From one side border protection measures have been strengthened, as well as controls on visa issuing and legal entrance. At the same breath even at the national level law makers traduced the generalized social concern regarding migrants presence into more restrictive and prohibitive rules. From the other both organized civil society and EU show an increasing knowledge of tremendous human rights violations that stay behind illegal migration phenomenon. Human trafficking especially addressed to sex business, labour exploitation and children abusing is the outcome of a very tangled transnational network of criminal groups dealing with a wide range of illegal activities.

The 2004 enlargement gave a particular emphasis in shaping attention to this emerging threat. As data showed the Eastern countries recently included in EU frame still play an important role in illegal flows either as origin or transit countries. Furthermore acquiring a new belt of neighboring countries, where governmental weakness, corruption, limited effective statehood and organized crime are typical features strongly impacted on European perception of the challenges to security. Fighting against human trafficking as an element of European stability seems widely accepted and this is the reason why EU aim at it in several ways. Through the ENP Action Plans partner countries are supposed to developed the right measures to countervail illegal structures involved in human trafficking, at the same as EU supervising of their application. In the internal dimension law restrictions, strengthening of border controls and anti-trafficking joint actions sustain European security measures. Paradoxically next to the freedom of circulation inside EU, there is a pronounced restrain for people coming from outside.

However it is clear that EU has to keep control of its border and the even more organized involvement as the background of illegal migrants flows provide an understandable condition for the creation of the «fortress» Europe; but some criticisms are also at stake. In spite of justifiable calculations in order to preserving European security, as presumption for stability and prosperity, EU

should take more care about how eradicate the primary causes of this threat instead of attempting to solve the problems hemming itself in safety zone. If besides the amount of money spent in coordinating the European border guards, EU could wield more transformative power and put in action effective intervention plans, perhaps the major reasons of illegal crimes would gradually disappear. And with them the awful deprivation that leads to speculate and make profits on the hopelessness of human beings.

BIBLIOGRAPHY

- BALFOUR, Rosa & ROTTA, Alessandro, «Beyond enlargement. The European Neighborhood Policy and its tools», in *The International Spectator*, XL (1), 2005.
- BISCOP, S., «The European Security Strategy and the Neighbourhood Policy: A New Starting Point for a Euro-Mediterranean Security Partnership?», paper presented at *EUSA Ninth Biennial International Conference*, Austin, Texas, 31 March-2 April 2005.
- CLEMENTI, Marco, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, il Mulino, Bologna, 2004.
- Commission Staff Working Paper, *Annex to: European Neighborhood Policy – Country report «Azerbaijan»*, [SEC (2005), 286/3].
- Commission Staff Working Paper, *Annex to: European Neighborhood Policy – Country report «Armenia»*, [SEC (2005) 285/3].
- Commission Staff Working Paper, *Annex to: European Neighborhood Policy-Country report «Georgia»*, [SEC (2005) 288/3].
- Communication from the Commission, *European Neighbourhood Policy-Strategy Paper*, Brussels, 12.5.2004, [COM (2004), 373 final].
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «*Wider Europe Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*», Brussels, 11.3.2003, [COM(2003) 104 final].
- Communication from the Commission «*Paving the Way for the New Neighborhood Instruments*» [COM (2003) 393 final].
- DANNREUTHER, Roland, «Setting the Framework», in DANNREUTHER, Roland, *European Union foreign and security policy: towards a neighbourhood strategy*, Routledge, London, New York, 2004.

- DOWLING, Samantha, MORETON, Karen, WRIGHT, Leila, *Trafficking for the purpose of labour exploitation: a literature review*, IRSS - Immigration Research and Statistic Service, Home Office Report 10/07.
- EDWARDS, Geoffry, «The pattern of the EU's global activity», en HILL, Christopher & SMITH, Michael (eds.), *International Relations and European Union*, Oxford University Press, Oxford, England, 2005.
- FINCKENAUER, James O., «Russian Transnational Organized Crime and Human Trafficking», in KYLE, David & KOSLOWSKY, Rey (eds.), *Global Human Smuggling. Comparative Perspective*, John Hopkins University Press, Baltimore & London, 2001.
- FUTO, Peter & JANDL, Michael (eds.), *2004 Yearbook on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Eastern and Central Europe. A Survey and Analysis of Border Management and Border Apprehension*, ICMPD – International Centre for Migration Policy Development, Vienna, 2005.
- GILBERT, Mark, *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, Roma, 2005.
- «Global Programme against Trafficking of Human Beings», Centre for International Crime Prevention, UNODG- Office for Drug Control and Crime Prevention, February 1999.
- GOODEY, Jo, «Migration, Crime and Victimhood. Response to Sex Trafficking in the EU», *Punishment and Society*, vol. 5 (4): 415-431, 2008.
- GLONTI, Georgi, «Human Trafficking: Concept, Classification and Question of Legislative Regulation», in NEVALA, Sami & AROMAA, Kauko (eds.), *Organized Crime, Trafficking, Drug: Selected Paper presented at the Annual Conference of the European Society of Criminology, Helsinki 2003*, Publication Series núm. 42, HEUNI - European Institute for Crime Prevention and Control, 2003.
- GRIGORIAN, Hilda, «*Human Trafficking in the Republic of Armenia*», Working Paper núm. 05/05, Armenian International Policy Research Group, 2005.
- HOWORTH, Jolyon, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave, MacMillan, London, 2007.
- JANDL, Michael (2007), «Irregular Migration, Human Smuggling and the Eastern Enlargement of European Union», *IMR*, vol. 41, núm. 2, Summer 2007, págs. 291-315.
- KALDOR, Mary, *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona, 2001.
- KELLY, Liz (2005), «You Can Find Everything You Want: A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into

- Europe», in LACZKO, Frank & GOZDZIAK, Elzbieta (eds.), *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey*, IMO — International Organization for Migration, Geneva, 2005, pág. 240.
- KICINGER, Anna, *International Migration as Non-traditional Security Threat and the EU response to this Phenomenon*, CEFMR Working Paper, 2/2004, CEFMR – Central European Forum for Migration Research, 2004.
- LINKLATER, Andrew, «A European Civilising Process?», en HILL, Christopher & SMITH, Michael (eds.), *International Relations and European Union*, Oxford University Press, Oxford, England, 2005.
- NADIG, Anina, «Human Smuggling, National Security and Refugee Protection», *Journal of Refugees Studies*, vol. 15 núm. 1, Oxford University Press 2002, págs. 1-25.
- PEARSON, Frederick S. & ROCHESTER, Martin J., *Relaciones Internacionales: situación global en el Siglo XXI*, Mc Grow – Hill, Santa Fè de Bogota, 2000.
- SMITH, Karen E., «Enlargement and European Order» en HILL, Christopher & SMITH, Michael (eds.), *International Relations and European Union*, Oxford University Press, Oxford, England, 2005.
- SALT, John, «Trafficking and Human Smuggling: An European Perspective», *International Migration*, Special Issue, 2000/2.
- SALT, John & STEIN, Jeremy (1997), «Migration as a Business: the Case of Trafficking», in *International Migration*, vol. 35 (4), 1997.
- SMITH, Karen E., *European Union foreign policy in changing world*, Cambridge, Malden, Mass: Polity, 2003.
- VAN DEN DOEL, Theo, «Diversifying Approach: Developments in Central and Eastern Europe», in ALGIERI, Franco, JANNING, Josef, RUMBER, Dirk (eds.), *Managing Security in Europe. The EU and the Challenge of the Enlargement*, Bertelsmann Foundation Publishers, Gutersloh, 1996.
- VÄYRYNEN, Raimo, *Illegal Migration, Human Trafficking and Organized Crime*, Discussion Paper núm. 2003/72, World Institute for Development Economics Research, October 2003.

LA SEGURIDAD ENERGÉTICA: UN ANÁLISIS DE CASO ASIA CENTRAL-KAZAJISTÁN

ADOLFO CALATRAVA
Universidad de Granada

Resumen

La seguridad energética se presenta como uno de los elementos transversales de los estudios de seguridad, aunque es complicado definirla conceptualmente, ya que varía según el actor y el entorno que estemos analizando.

En los últimos tiempos se ha producido un cambio en el sistema internacional de hidrocarburos, cuyo reflejo podemos advertir en el estudio de la región de Asia Central, y en concreto de Kazajistán, el principal productor de petróleo de la región.

Palabras clave: Seguridad energética, Mercados de petróleo, Asia Central, Kazajistán.

INTRODUCCIÓN

La desmembración de la URSS hizo que toda la región, que antes estaba incorporada al espacio soviético y por tanto cerrada a los diferentes actores internacionales, se abriese y se pasase a considerar las potenciales energéticas de la zona. De esta forma, las empresas energéticas internacionales, apoyadas por organizaciones internacionales y por los gobiernos occidentales (con Estados Unidos a la cabeza), comenzaron desde 1991 a interesarse por la región. Desde la literatura especializada se ha mantenido que este interés ha estado promovido por los recursos energéti-

cos de la región ¹, especialmente a comienzos de los años noventa cuando se consideraba que podríamos estar antes «un segundo Golfo Pérsico». A pesar de la importancia, de los recursos energéticos podemos asegurar que la zona no ha dejado de ser un espacio periférico para las administraciones estadounidenses y para los países europeos (Rumor, 2002: 57). No siendo hasta después de los atentados del 11 de septiembre cuando adquiere mayor importancia, sobre todo vinculada al terrorismo internacional.

La apertura al exterior estuvo, en principio, apoyada por los nuevos gobiernos de las repúblicas, que veían en la exportación de recursos energéticos el mejor sistema para obtener los recursos necesarios para potenciar el desarrollo y, además, consolidar de sus regímenes autoritarios, que se fueron tornando desde el principio en personalistas y dictatoriales. Así, estos gobiernos comenzaron a buscar la inversión extranjera para desarrollar y modernizar estos sectores productivos.

LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA MUNDIAL DE PETRÓLEO: LOS PRECIOS DEL CRUDO

Los años setenta constituyeron un momento esencial para poder entender qué es lo que está pasando en la actualidad: abandono de un sistema de cambio fijo, cuestionamiento el modelo *keynesiano* de crecimiento, ruptura gradual en China con el modelo maoísta, cambios en las alianzas en Oriente Medio, etc. Pero también es esencial para comprender las cuestiones de seguridad energética actuales: en 1973 se produce, derivado de la guerra del Yom Kippur, el embargo de petróleo de los países árabes de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP) a Estados Unidos y Holanda. Este hecho, sumado a la Revolución Islamista en Irán en 1979, hará que el precio del crudo pase de

1. Incluso esta sospecha se extendió hasta Afganistán, en junio de 2010 se hacía público que este país podría tener las mayores reservas mundiales de litio, esencial para la fabricación de pilas para los ordenadores y los móviles «U.S. Identifies Vast Mineral Riches in Afghanistan» *New York Times*, 13 de junio de 2010.

unos 3 dólares por barril en 1973² hasta situarse a más de 35 dólares el barril³.

El aumento de los precios potenció la diversificación de las fuentes de producción del petróleo, desarrollándose e intensificándose la explotación de zonas nuevas cercanas geográficamente a los países consumidores, como Alaska, Mar del Norte, el Golfo de México. Todo esto hizo que a pesar de la crisis, la política energética mundial siguiese basada en los hidrocarburos, avalada por un desplome de los precios a mediados de los años ochenta debido a las nuevas explotaciones, y apoyada por la opinión pública de los países consumidores (Isbell, 2007).

No es hasta los primeros años de la primera década del siglo XXI, cuando la escala de los precios pone en tela de juicio la *seguridad energética* de los países consumidores dependientes sobremedida del petróleo, y de hidrocarburos en general⁴. A partir del año 2003, los precios han sufrido una escala que los ha llevado

2. Si lo considerásemos en dólares actuales estaríamos hablando de unos 10/13 dólares el barril (Isbell, 2007: 1)

3. Estamos hablando del precio del barril *Dubai*, que hasta 1985 era conocido como *Arabian Light* (British Petroleum, 2010: 16). Existen tres *precios de referencia* (*benchmark*) en el comercio mundial de crudo: el *West Texas Intermediate*, que marca el precio en Estados Unidos; el *Brent*, que marca el precio en Europa, Norte de África y Oriente Medio; y el *Dubai*, que marca el precio del petróleo del Golfo que se vende en Asia. Todos ellos son *crudos ligeros*, esto es de alta calidad. Quizá a estos habría que sumar la *cesta de la OPEP*—Organización de Países Exportadores de Petróleo—, compuesta por crudos de los países miembros, pero combina ligeros y más pesados. Todos estos crudos se negocian en los diferentes mercados de materias primas. Estos mercados se concentran en Estados Unidos, Europa y Japón; aunque en los últimos años países emergentes como China aumentan su importancia. Es en estos mercados donde se produce la interacción de diversos actores, con intereses y objetivos diferenciados. Aunque los precios suelen ir parejos, pueden existir diferencias que se derivan de su especialización geográfica, esto significa que problemas en el norte de África afectarán más al *Brent* que a al *West Texas Intermediate*, por ejemplo.

4. En la actualidad casi el 60% del consumo primario de energía proviene de los hidrocarburos, contando el petróleo más de la mitad del mismo. Para el caso de la Unión Europea más del 65% del consumo primario proviene de los hidrocarburos, y el petróleo es casi las dos terceras partes del mismo (British Petroleum, *op.cit.*). La diferencia se debe al menor consumo de carbón en Europa.

desde los 25 dólares el barril hasta superar los 145 dólares en 2008⁵, después de una brusca caída, hasta llegar a casi los 100 dólares a finales de 2010, y en una proyección de subida. No es el objeto de este capítulo estudiar los efectos que la crecida de los precios del petróleo tiene en todos los aspectos de la economía global, afectando de manera especial a los países en desarrollo por el incremento en los precios de los productos alimenticios; pero si queremos relacionar esta subida de los precios con la percepción de que existen unos claros elementos que juegan en contra de la *seguridad energética* de los países consumidores.

El elemento fundamental para entender el aumento de los precios es el incremento demanda de petróleo, liderado especialmente por el crecimiento económico de China y, menor medida, de la India y otros países asiáticos. En la última década China casi ha doblado su consumo de petróleo, pasando en 2000 de algo menos de 5 millones de barriles diarios, a casi nueve millones en 2009⁶. Por su parte, la India ha aumentado un 50%, pasando de algo más de 2 millones a algo más de 3 millones en el mismo período. Desde una visión comparada solamente podemos apreciar incrementos similares en países del norte de África y Oriente Medio, gran parte de ellos productores y exportadores. En términos generales durante el período antes visto, el consumo de petróleo a escala mundial ha crecido un 10%, mientras que la producción apenas los ha hecho un 7%.

Además tenemos que tener en cuenta que en los estudios sobre el futuro de la demanda de petróleo, las proyecciones que se manejan es un incremento de la misma, de un 45% en el caso del petróleo, y de más de un 35% en el caso del gas natural (EIA, 2010d: 2-3).

Además de esto, también es muy importante la inestabilidad geopolítica que hemos vivido en la última década, sobre todo en

5. Durante el verano de 2008, el barril de *West Texas Intermediate* llegó se movía en orquillas que iban desde los 140 a los 148 dólares el barril.

6. Si no indicamos lo contrario, todos los datos provienen del informe de British Petroleum, *BP Statistical Review of World Energy 2010*, junio 2010, www.bp.com

la región de Oriente Medio. No deja de ser significativo que los precios han aumentado desde 2003, año de la invasión de Irak por parte de los estadounidenses.

Del mismo modo hay que considerar la teoría conocida como *peak oil*, o el punto a partir del cual no será posible aumentar la producción de petróleo, o de hidrocarburos en general. Esta teoría está basada en los estudios K. Hubbert, geofísico que estudió en los años cincuenta del siglo XX la incapacidad de Estados Unidos en los próximos decenios de continuar aumentando de forma constante su producción de crudo. De esta forma sería imposible aumentar la producción de crudo de un yacimiento de manera constante hasta su agotamiento, de manera que en un determinado momento y a pesar de que siga habiendo reservas en el yacimiento, la producción se estancará y disminuirá de manera imparable. Todo esto describe una gráfica en forma de campana de Gaus, conocida como *curva de Hubbert*. Esta situación, al considerarla de manera agregada, determinada que ante un escenario de aumento de la demanda, y de recursos fósiles finitos, llega un momento, el *peak oil*, que no se puede aumentar la producción y se producen desequilibrios en todo el sistema, produciéndose sobre todo el aumento imparable de los precios (Campbell y Laherrère, 1998). No debemos olvidar que una de las reglas de hierro del sistema internacional de petróleo se basa en que la producción debe aumentar a ritmos similares a los de la demanda; ya sea mediante la intensificación de los yacimientos existentes, poniendo en funcionamiento nuevos (lo que requiere inversión en exploración) o mediante la sustitución de fuentes de energía.

Debido a lo anterior, es fundamental aumentar los recursos de exploración, para descubrir nuevos yacimientos y sustituir los antiguos. En este escenario, los precios altos del crudo ayudan a que muchos yacimientos antes no rentables, pasen a serlo, con lo que en realidad apuntalan el sistema. A pesar de esto, en los últimos decenios la tasa de sustitución de las reservas ha sido inferior a la producción de las mismas; con lo que cada vez adquieren mayor importancia los países, regiones y grupos que aglutinan las principales reservas, ya que son los que tienen capacidad real de aumentar la producción (*spare capacity*) y poder equilibrar el

mercado. Dentro de éstos cabe destacar los países agrupados en la OPEP, Organización de Países Exportadores del Petróleo, que aglutinan en torno al 75% de las reservas actuales, aunque solamente sumen el 40% de la producción mundial. Esta organización siempre ha tenido como objetivo mantener un escenario de estabilidad de precios, aunque elevados.

Por último debemos considerar la misma estructura del mercado de petróleo como elemento responsable del incremento de los precios, basado en contratos de futuro, lo que fomenta la especulación. Desde la década de los noventa se ha producido un crecimiento enorme en el mercado de futuros donde se comercia el petróleo estadounidenses, *New York Mercantile Market*, NYMEX, pasando los contratos a corto plazo del 20% de la producción estadounidense de crudo a principios de los noventa hasta más del 80% en 2005; incluso los contratos a 6 años habían subido del 1% al 9% en las mismas fechas (Berkem et al., 2005). Esto ha potenciado la entrada de inversores netamente especulativos en este mercado, cuyo interés no es el de conseguir petróleo más barato, sino el de un beneficio rápido. Por tanto, el petróleo es comprado y vendido en un mercado de futuro (de productos básicos) junto con el café, cobre o acero; mercado que consiste en establecer contratos de compra-venta a un determinado precio en una determinada fecha en el futuro. Estos mercados servían a agricultores o a las compañías aéreas para establecer sus horizontes de gasto. La especulación se establece cuando en el mercado comienzan a operar actores cuyo interés no está en conseguir petróleo, sino en hacer dinero mediante la especulación. Establecen los contratos y tratan de venderlos por más dinero antes de finalización, lo que sobre todo aumenta la volatilidad de los precios, la incertidumbre, y unido a otros factores que antes hemos señalado aumenta el precio.

En este tipo de operaciones entran *fondos de cobertura (hedge funds)*, *fondos de pensiones* y los *fondos soberanos*. A pesar de ello, es difícil distinguir entre actores comerciales y no comerciales, refiriéndonos a aquellos que van al mercado a conseguir petróleo y los que van únicamente a especular, ya que normalmente están interconectados y los primeros suelen actuar como agentes de los segundos (Berkem et al., 2005).

LA SEGURIDAD ENERGÉTICA

La consideración de la seguridad energética varía irremediablemente si estamos hablando de países consumidores/importadores, productores/exportadores, países desarrollados, en desarrollo, empresas internacionales de petróleo o empresas nacionales de petróleo. Incluso dentro de cualquiera de estas categorías vamos a encontrar intereses diferentes, en virtud de cuales se delimita el concepto de *seguridad energética* para cada uno de ellos. Por tanto, podemos indicar que este concepto en términos aplicados depende del actor que le da forma a través de la puesta en marcha de políticas o como reacción a otras políticas puestas provenientes de otros actores, en contextos espaciales y temporales determinados. Mientras que para unos es necesario poder acceder a recursos energéticos, otros a mercados de exportación, unos quieren mantener el precio en unos niveles estables y altos; mientras que para otros son más convenientes unos niveles más bajos.

Para la Unión Europea, por ejemplo, la *seguridad energética*, consiste en lo siguiente:

Garantizar la disponibilidad física ininterrumpida de los productos energéticos en el mercado a un precio asequible para todos los consumidores, respetando al mismo tiempo las preocupaciones medioambientales y mirando hacia el desarrollo sostenible (Comisión Europea, 2000: 2) ⁷.

Esta definición puede considerarse como un espacio de encuentro común entre los diferentes intereses y objetivos de todos los países comunitarios, cuyas estructuras y políticas son diferentes.

La *seguridad energética* de esta forma, y vista desde una perspectiva aplicada, trata de múltiples asuntos, que van desde la nacionalización de compañías en América Latina, los cortes de su-

7. Aunque la Unión Europea ha ido modificando su estrategia de *seguridad energética* desde la publicación de este Libro Verde, el concepto usado es en esencia el mismo. Para más información sobre esta estrategia consultar http://ec.europa.eu/energy/strategies/index_en.htm. En 2011 se quiere poner en marcha una nueva estrategia para asegurar los abastecimientos.

ministro de gas natural desde Rusia, la invasión de Irak, las revueltas en los países de Oriente Medio y África, las emisiones de gases contaminantes. Sin olvidar, como hemos visto antes, el aumento de la demanda de China o los movimientos especulativos que se producen en los mercados de materias primas.

A la hora de establecer las políticas de seguridad energética derivadas de estas consideraciones, la percepción se configura como un elemento nuclear, al igual que sucede con las otras políticas de seguridad nacional (Buzan y otros, 1998 y Buzan, 2007). Hay varios elementos que hay que tener en cuenta para poder entender la percepción de la seguridad en cuestiones energéticas (hablando desde una perspectiva de países consumidores/importadores): a) Los precios de la energía, y en concreto los asociados a los hidrocarburos, fundamentalmente los combustibles para el transporte y la calefacción. Las variaciones bruscas de precios, para los consumidores las subidas, pero para los inversores también las bajadas, crean una sensación de inseguridad. b) Esta misma percepción se produce derivada de la posibilidad o el hecho de cortes repentinos en el suministro energético⁸. c) También hay que tener presente la sensación de dependencia exterior en materia energética, que vincula el bienestar de una sociedad a los acontecimientos políticos de otras regiones, normalmente consideradas inestables (incluso debido a causas que escapan a su control) y no fiables (que no van a defender los intereses de los consumidores). d) Por último estarían las cuestiones medioambientales, entendidas en un espacio de tiempo más largo, y la consideración de la importancia de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero

Esta percepción establece una creencia según la cuál existe una difícil relación entre los países consumidores/importadores y los países productores/exportadores. Además, vincula directamente, tanto en Estados Unidos como en Europa, la seguridad energética con la *independencia energética*. A pesar de ello, no to-

8. Cortes de esta naturaleza se produjeron en 2006, 2009 y 2010 en los envíos, a través de gaseoductos, de gas natural ruso. Estos cortes afectaron a diversos países comunitarios de Europa central.

dos los expertos están de acuerdo en que esta percepción corresponda a la realidad del sistema de petróleo mundial, como vamos a ver más adelante.

Hay cuatro elementos que tenemos que considerar para asegurar la seguridad energética: 1) la capacidad de resiliencia; 2) la de diversificación; 3) la interdependencia global y 4) la eficiencia energética (Ocheltree, 2008). Según el primero, la capacidad de resiliencia, los consumidores pueden hacer frente a cualquier corte repentino en su abastecimiento energético. Esta capacidad depende de varios factores como la capacidad de aumentar la producción (*spare capacity*)⁹, las reservas estratégicas o la capacidad de almacenamiento (Yergin, 2006: 74).

La diversificación de los abastecimientos se centra en evitar la exposición a cortes en los suministros al estar expuesto a las provisiones de un solo país, por ejemplo Rusia, o de los miembros de la OPEP; o los países de Oriente Medio o el Golfo Pérsico, que comparten variables geopolíticas. Es uno de los elementos esenciales de la *seguridad energética*, pero hay que matizar su alcance: no siempre protege del aumento de los precios, ya que en la medida que el petróleo es una materia prima global, su precio está determinado en los mercados internacionales y dependen de la «última unidad vendida» (Wirht, Boyden Grey y Podesta, 2003: 134); con lo que en última instancia la diversificación nos puede proteger de los cortes de suministro pero no de las fluctuaciones en los precios de los mercados internacionales.

La interdependencia se basa en la consideración de que las diferentes perspectivas sobre *seguridad energética* convergen en el mercado internacional, de manera que los consumidores buscan su seguridad en los abastecimientos de manera similar que los productores la suya en la demanda (Ocheltree, 2008). Además no solamente existe una dependencia de los países consumidores de las importaciones energéticas para su desarrollo económico; sino de forma similar hay dependencia de los países productores de sus

9. La capacidad de poder incrementar la producción en determinados yacimientos, o mediante la puesta en funcionamiento de nuevos, para cubrir un desequilibrio en el mercado.

exportaciones para el suyo, ya que estas ventas cuentan un porcentaje muy importante de sus ingresos presupuestarios y dentro del Producto Interior Bruto. Para potenciar esta interdependencia, desde 1991 se han celebrado anualmente los encuentros del Foro Internacional de la Energía que reúne a los consumidores/importadores de la OCDE y de la Agencia Internacional de la Energía, a los productores/exportadores y a los países emergentes¹⁰.

Por último, la eficiencia es fundamental para disminuir la dependencia respecto a las importaciones, mediante el ahorro energético y/o aumentando la productividad y el desarrollo económico. Además, la promoción de la eficiencia energética es una medida que los países consumidores/importadores pueden tomar unilateralmente, por medio de políticas públicas.

Consideraciones teóricas sobre la seguridad energética

La falta de una definición concreta y consensuada de *seguridad energética*, convierte a este concepto en un elemento esencial y transversal de los estudios de seguridad. Si analizamos en los cinco sectores de la seguridad de B. Buzan el político, el militar, el económico, el medioambiental y el social (Buzan et al., 1998); podemos ver que la energía es un elemento muy importante en cada uno de ellos (Belyi, 2003 y Iturre, 2008). De esta forma, si queremos establecer la energía como un objeto de referencia en los estudios de seguridad, debemos centrarnos en una visión completa, que incluya tres vértices: el análisis de los recursos energéticos, el desarrollo económico y las cuestiones medioambientales (Iturre, 2008). Esta perspectiva nos va a servir tanto para estudiar a los países productores como a los consumidores. Los estudios más clásicos estarían referidos a los dos primeros factores (por ejemplo Bielecki, 2002), mientras que los más innovadores hacen referencia al carácter nuclear de las cuestiones medioambientales (Nutall y Manz, 2008).

10. El último encuentro se celebró en Cancún en marzo de 2010.

En 2004 se publicó un informe dirigido por C. van del Lyde, *Study in Energy Supply Security and Geopolitics. Final Report*, donde se establecían dos aproximaciones (*storylines*) para analizar la seguridad energética. Estas aproximaciones se pueden entender tanto desde una forma teórica como práctica, ya que muchos de los análisis que están en la base de la formulación de políticas de energía se han basado en estos enfoques.

Por un lado estaría el enfoque *Mercados e Instituciones (Markets & Institutions)*, caracterizado sobre todo por basarse en la «integración de los países y las regiones mundiales» (CEIP, 2004: 95), ya sea de tipo social, cultural o económico. Igualmente por la liberalización de los mercados, la gobernanza y la cooperación. Los conflictos que se dan en este enfoque suelen estar localizados y existen herramientas multilaterales para hacerse cargo de ellos. Dentro de él, el deterioro del medioambiente es uno de los elementos que adquiere mayor importancia. Es un enfoque «economicista», basado en postulados de la escuela de pensamiento neoliberal de las relaciones internacionales. En este marco, los actores principales serían las empresas energéticas que son las que deben satisfacer las necesidades de los consumidores y los productores. De esta forma el objetivo de la política energética sería la creación de un mercado energético y su protección de acciones arbitrarias tanto de los consumidores como de los productores (MAÑÉ, 2006: 3775).

Este enfoque fue predominante en la mayoría de los países durante los años ochenta y noventa, sobre todo los europeos, y en concreto la UE. El objetivo era incrementar la oferta de crudo para poder consolidar la seguridad energética. En la actualidad lo podemos vincular a los estudios sobre gobernanza de la energía, que intentan superar los enfoques netamente securitarios sobre esta materia, basados sobre todo en cuestiones geopolíticas. Los hidrocarburos, como las energías renovables, deben ser considerados simplemente como mercancías, cuya exploración, producción y comercio se lleva a cabo sobre todo por actores privados, aunque muy politizados normalmente. Esto hace que el mercado se presente como la institución principal de interacción, sobre todo en el caso del petróleo que se presenta como un mercado global —por su parte los mercados de gas natural continúan siendo re-

gionales—. De esta forma, este enfoque debe cambiar las consideraciones sobre la *seguridad energética*, profundizando en el análisis de las instituciones y los mercados, y dejando de lado el del poder de los estados y la geopolítica (Goldthau y Witte, 2010).

El otro enfoque sería el de las *Regiones e Imperios* (*Regions & Empires*), que postula la «separación de los países y las regiones mundiales» ya sea por razones ideológicas, políticas o religiosas (Van del Lyde, 2004: 91). Está basado principalmente en los estudios de geopolítica y poder del estado. A partir de este análisis, podemos ver que se tiende al regionalismo, únicamente pequeños flujos comerciales se mueven más allá de los bloques regionales. Las relaciones que se establecen entre los actores son bilaterales, ya que hay una ausencia de integración económica y de mercados internacionales. El elemento que más preocupa es la seguridad, y los conflictos en este escenario están más extendidos. Desde un punto de vista aplicado, este enfoque estaría detrás de las políticas de *nacionalismo energético* aplicado por los países productores/exportadores en la última década; así como las consideraciones realistas de las políticas internacionales.

A la hora de analizar políticas de energía, nos damos cuenta que normalmente no pertenecen de manera absoluta a ninguno de los dos enfoques, aunque suelen inclinarse por uno u otro. Por ejemplo aunque de manera clara la Unión Europea en la actualidad sigue firmemente arraigada en el enfoque de *Mercados e Instituciones*, mientras otros actores con Estados Unidos o Rusia ya han cambiado hacia enfoques más cercanos a *Regiones e Imperios*; esta consideración varía cuando analizamos en profundidad las relaciones energéticas entre la UE y Rusia, sobre todo después de los cortes en el suministro en 2006 y 2009.

Otros autores, como A. Mañé (2009), consideran que se deben superar ambos enfoques a la hora de analizar las cuestiones relativas a la *seguridad energética*, ya que ambos se basan en un fundamento de las relaciones energéticas que no corresponden con la realidad. Por ello, las políticas energéticas que se desarrollen deben superar ambos enfoques (Mañé 2009: 8). Para la profesora todos estos enfoques están basados en lo que denomina el *Paradigma Energético Dicotómico* o PED (Mañé, 2006, 2009), el cuál explica que las relaciones energéticas se producen de una manera

conflictiva, e incluso antagónica, entre los denominados *países importadores/consumidores* y los *países exportadores/productores* (Mañé, 2009: 2). Este sistema, desfasado, establece dos grandes grupos de actores en el sistema energético global, estableciéndose entre ellos una doble dependencia: la de los países consumidores por las importaciones de los productores; y la de los importadores por la importancia que tienen estas ventas para el bienestar económico y social de estos países (Mañé, 2009: 3-6). Este paradigma minusvalora los flujos de capital¹¹ que se producen en el sistema energético mundial, centrándose únicamente en el intercambio de bienes energéticos. Además no tiene en cuenta la autonomía de las grandes empresas energéticas internacionales respecto a los gobiernos, subordinando sus intereses al de «los consumidores de los países industrializados»; esto acentúa el papel nuclear de los estados en el sistema internacional (Mañé, 2009: 4). La única diferencia que ve la autora en este modelo es entre aquellos que dan más importancia a los intercambios físicos de energía, «versión económica»; y entre aquellos que resaltan las relaciones entre estados, «versión política» (Mañé, 2009: 5). Frente a esto debemos resaltar sobre todo un panorama que está basado en la *interdependencia*, que se da entre los diferentes actores del sistema: estados, compañías nacionales energéticas (NOC, en inglés), grandes empresas privadas energéticas internacionales (IOC, en inglés), y accionistas e inversores del mercado financiero internacional. Esto lleva a que esta interdependencia quede reflejada en la multitud de relaciones que se pueden encontrar en el sistema internacional, y la dificultad de ordenarlas «por bloques», siendo mejor viéndolas como de «geometría variable» (Mañé, 2009: 8).

Los niveles de análisis en la seguridad de los abastecimientos energéticos

La seguridad de los abastecimientos energéticos preocupa sobre todo a los países consumidores/importadores. Para estudiarla apuntar que existen cuatro niveles de análisis; a) el nivel global o sistémico por ejemplo el mercado de global de petróleo. Este

11. Estos flujos de capital son principalmente los activos financieros derivados del mercado de petróleo, los denominados petrodólares y fondos soberanos.

nivel es denominado por A. Mañé la *Escena Energética Internacional* (*Internacional Energy Scene*) (Mañé, 2006); b) después estarían los niveles regionales o subsistémicos, por ejemplos aquellos que conforman los mercados de gas natural. Los dos últimos niveles serían los estatales o nacionales y los intra(sub)-nacionales o intra(sub)-estatales. Al analizar cualquier aspecto de la seguridad energética, y en concreto el de los abastecimientos es fundamental tener presente estos niveles para afinar los análisis; c) y d) de esta forma el mercado de petróleo es más flexible y habitualmente se establece a escala mundial; mientras que los mercados de gas natural se configuran a escala regional, vinculando normalmente a productores y consumidores por medio de gaseoductos, con lo que son mucho menos flexibles. Esto podría cambiar en la medida que haya un aumento del uso del GNL (*gas natural licuado*), que se exporta por medio de grandes barcos butaneros; en la actualidad únicamente representa el 30% de las exportaciones. De esta forma la proximidad geográfica es un elemento que sí importa en el caso del gas natural, cuya tendencia es la creación de mercados regionales controlados por agentes regionales.

La primera de las dimensiones de la seguridad de los abastecimientos es la que se establece se establece a *corto plazo*, con cortes repentinos de suministro por razones políticas, securitarias o por desastres naturales. En cuanto al petróleo, el mercado es el elemento que puede cubrir esos cortes repentinos de suministro; además existen las denominadas *reservas estratégicas*¹². Ejemplo de esta dimensión fueron la interrupción del suministro de gas natural ruso en enero de 2006 y 2009, que afectó a diversos países de Europa Central.

En cuanto a la dimensión del *medio plazo*, cabe destacar amenazas como el *nacionalismo energético* o la falta de capacidad de aumentar la producción (*spare capacity*, ambos relacionados. El primero supone la tendencia del estado a intervenir en los países product-

12. Estas reservas se constituyeron sobre todo tras la crisis del petróleo de 1973, con el objetivo poder asegurar una seguridad económica y energética en los países dependientes del petróleo. Todos los países de la Agencia Internacional de la Energía, en mayoría consumidores/importadores, deben tener, según acuerdo de 2001, almacenadas hasta noventa días de reservas.

res/exportadores, frenando los procesos de liberalización, con el fin de aprovechar los altos precios de la energía, para fines económicos, sociales y geopolíticos (Isbell, 2007). Esto puede producir inseguridad en las inversiones, que a medio plazo perjudican la capacidad productiva de estos países. En cada país en particular, esta situación se puede producir en los yacimientos considerados *maduros*, que necesitan de mayor inversión de capital para mantener los niveles productivos.

La última dimensión sería la de *largo plazo*, sobre todo relativa a cuestiones medioambientales y a la necesidad de diversificar las fuentes de suministro. Además, el *nacionalismo energético* es otro de los elementos que tenemos que considerar en el *largo plazo*. Esto estaría vinculado a la implantación a escala mundial de los marco de análisis de *Regiones e Imperios*, entrando en una fase de políticas de suma cero y una competencia por el acceso a los hidrocarburos (Isbell, 2007). Incluso, en última instancia, podría suponer el aumento de los conflictos.

SEGURIDAD ENERGÉTICA EN ASIA CENTRAL

Antes de analizar la *seguridad energética en Asia Central*, y en concreto en Kazajistán, debemos tener presente dos consideraciones previas, que son fundamentales. En primer lugar, las nuevas repúblicas en el momento que obtienen la independencia tienen una situación económica muy precaria. Ya desde tiempos de la Unión Soviética podemos considerar que estas repúblicas formaban parte de la periferia, tenían una economía que estaba especializada de manera extrema en la producción de materias primas (RSS de Azerbaiyán y RSS de Kazajistán) y en el algodón (RSS de Turkmenistán y RSS de Uzbekistán); con una proporción del sector agrícola en el PIB muy superior al de otras repúblicas (de la Cámara, 2009, Spoor, 2008). Toda esta situación se hereda con la independencia, y se agudiza cuando se rompe el sistema centralizado de planificación y abastecimiento. Aunque a lo largo de estas dos décadas se ha llevado a cabo un proceso de crecimiento, reforma y modernización, desigual según cada una de las repúblicas —mientras que en Kazajistán se hizo de manera más brusca, en Turkmenistán o Uzbekistán fue más paulatino—, y ba-

sado en la explotación de las materias primas; hay que insistir que en el momento de partida la situación de los nuevos estados era muy mala.

Del mismo modo, hay que tener en cuenta las condiciones geográficas de esta región: su principal característica es el encajonamiento en el corazón de Asia, sin salidas directas a mar abierto —excepto si exceptuamos el Volga y los canales rusos—. Esta característica dificulta la exportación de los recursos energéticos. De esta forma se debe construir un sistema de gaseoductos y oleoductos (también se hace por medio de ferrocarriles o camiones) que conecte estos recursos o bien con puertos de mar abierto o bien directamente con los mercados demandantes. Esta característica hace que la explotación de hidrocarburos en la región sea rentable bajo dos condiciones: 1) un panorama estable de precios altos, que en la actualidad parece asegurado, pero que no ha sido así desde principios de la década de los noventa; 2) unas *reservas probadas*¹³ lo suficientemente importantes que permitan una producción considerable. Las reservas actuales de crudo de la región ascienden a algo más de 40 mil millones de barriles de crudo, algo más del 3% de las reservas mundiales (ver tabla I); mientras que las de gas natural ascienden a casi el 6,5% de las mundiales (ver tabla II). Es muy significativo el aumento de estas reservas probadas que a principios de la década de los noventa apenas sobrepasaban los 5 mil millones de barriles de petróleo y a principios de esta década los 10 mil millones.

13. Se consideran *reservas probadas* a aquellas que las informaciones geológicas e ingenieras determinan que pueden ser recuperadas con una «certeza razonable» (más de 80%) bajo unas condiciones económicas y técnicas aceptables (BP, 2010). Por tanto este concepto es dinámico y puede variar en función de los precios del petróleo y de los avances técnicos

Tabla I
Evolución de las reservas probadas de crudo

	Reservas probadas / miles millones de barriles 2009	Porcentaje reservas probadas mundiales	Reservas probadas en 1999
Kazajistán	39,8	3,0%	25,0
Uzbekistán	0,6	<0,1%	0,6
Turkmenistán	0,6	<0,1%	0,5
TOTAL	41,0	3,0%	26,1
Azerbaiyán	7,0	0,5%	1,2

Fuente: BP, 2010

Tabla II
Evolución de las reservas probadas de gas natural

	Reservas probadas / billones de metros cúbicos 2009	Porcentaje reservas probadas mundiales	Reservas probadas en 1999
Kazajistán	1,82	1,0%	1,78
Uzbekistán	1,68	0,9%	1,58
Turkmenistán	8,10	4,3%	2,59
TOTAL	11,60	6,2%	5,95
Azerbaiyán	1,31	0,7%	1,23

Fuente: BP, 2010

A estas condiciones habría que sumar una tercera muy relacionada: la necesidad de inversión extranjera para poner en marcha los proyectos de explotación y transporte. Partiendo de las consideraciones previas, la necesidad de inversión extranjera es fundamental para poner en marcha el desarrollo de las capacidades productivas y, conseguir el desarrollo económico de estos países. En el caso de la inversión extranjera directa, ha sido Kazajistán quien ha acumulado más del 80% de toda esta inversión en la región desde mediados de los años noventa hasta 2008, sumando más de 40 mil millones de dólares (EIU, 2008: 5), la mayor parte de ellos concentrados en el sector de la producción

de materias primas, y especialmente en petróleo y gas natural. Solamente a partir de la segunda mitad de la década actual, Turkmenistán y Uzbekistán han comenzado a recibir cantidades significativas de inversión extranjera directa, con una concentración muy importante en los sectores energéticos, especialmente en el del gas natural turkmeno.

Tabla III
Evolución de la producción de petróleo

	Producción / miles de barriles diarios 2009	Porcentaje producción mundial	Producción diaria en 1993	Producción diaria en 1999
Kazajistán	1682	2,0%	490	631
Uzbekistán	107	0,1%	94	191
Turkmenistán	206	0,3%	92	143
TOTAL	1995	2,4%	676	965
Azerbaiyán	1033	1,3%	209	279

Fuente: BP, 2010

Tabla IV
Evolución de la producción de gas natural

	Producción / miles de millones de metros cúbicos 2009	Porcentaje producción mundial	Producción en 1993	Producción en 1999
Kazajistán	32,2	1,0%	6,2	9,0
Uzbekistán	64,4	2,2%	42,0	53,3
Turkmenistán	36,4	1,2%	60,9	20,6
TOTAL	132,8	4,4%	108,9	82,9
Azerbaiyán	14,8	0,5%	6,3	5,4

Fuente: BP, 2010

Tabla V
Consumo y capacidad de exportación petróleo

	Consumo diario 2009 / miles de barriles diarios	Capacidad de exportación 2009 (Producción – consumo)	Ratio de reservas / producción años	Capacidad de exportación 1999
Kazajistán	260	1422	64,9	484
Uzbekistán	101	6	15,2	53
Turkmenistán	120	86	8	63
TOTAL	481	1514		600
Azerbaiyán	60	973	18,6	111

Fuente: BP, 2010

Tabla VI
Consumo y capacidad de exportación gas natural

	Consumo diario 2009	Capacidad de exportación 2009 (Producción – consumo)	Ratio de reservas / producción años	Capacidad de exportación 1999
Kazajistán	19,6	12,6	56,6	1,3
Uzbekistán	48,7	15,7	26,1	5,5
Turkmenistán	19,8	16,6	Indefinida	9,6
TOTAL	88,1	44,9		16,4
Azerbaiyán	7,7	7,1	88,8	0

Fuente: BP, 2010

Las rutas de exportación

La geografía, como ya hemos indicado, junto a la falta de desarrollo adecuado de las infraestructuras de transporte y comunicación, hacen que las rutas de exportación de las materias primas, y en particular de los hidrocarburos, sean un asunto esencial a la hora de estudiar el sistema energético regional. No es únicamente que los costes aumentan, sino que además la elección por un camino u otro tiene unas implicaciones geopolíticas. Este hecho ha sido estudiado desde principios de los años noventa, siendo el núcleo de la mayor parte de los estudios sobre seguridad, geopolítica y energía que se han llevado a cabo. Aunque en los últimos años el aumento de los precios del crudo ha tenido como consecuencia que la variable *rentabilidad*, no tenga tanta importancia, en la década de los años noventa, con el barril por debajo de los 20 dólares (BP, 2010), era esencial tenerlo en cuenta a la hora de realizar cualquier análisis.

Siendo la producción y exportación de materias primas, el mecanismo que quedaba a las repúblicas centroasiáticas de Kazajistán y Turkmenistán para impulsar su desarrollo económico, un elemento esencial era ver la forma de acceder a los mercados internacionales. Los sistemas de transporte del petróleo y el gas natural heredados de época soviética se movían en un trazado sur-norte, compatible con el carácter periférico y especializado de estas repúblicas soviéticas. Estos sistemas no eran suficientes para potenciar la producción, con el añadido de que se encontraban en un estado técnico deficiente. En definitiva su-

ponían un estrangulamiento de las capacidades productivas potenciales de estos países. Así, no solamente debemos entender las vías de exportación como una cuestión que entra dentro del ámbito geopolítico, o de política exterior de estas repúblicas, sino al mismo tiempo una cuestión económica, con repercusiones en las capacidades productivas.

Como matización previa, antes de estudiar las rutas de exportación, hay que indicar que además de estas rutas, que desembocan, de una forma u otra, en los mercados internacionales y en los centros de demanda, hay otros sistemas, *intrarregionales*, que vinculan a los países de la región y a Rusia, y que sirven para cubrir las necesidades de consumo doméstico. Su importancia geopolítica es de un alcance menor, ya que únicamente se establece desde el punto de vista regional; pero debe tenerse en cuenta si queremos establecer describir el cuadro completo de la seguridad energética en Asia Central.

Desde un punto de vista genérico las grandes rutas *interregionales* coinciden con los puntos cardinales: existía la posibilidad de dirigir las exportaciones hacia el norte, enlazando con el antiguo sistema soviético, hoy ruso, que en última instancia permitiría llegar al Mar Báltico y a Europa Central. Esta ruta representaba una serie de complicaciones técnicas y políticas (control ruso de la exportación y en un último término de la producción). La única ventaja es que la red ya existía y únicamente debía ser mejorada.

También existía la posibilidad de dirigir las exportaciones hacia el sur, enlazando con el sistema iraní, y en último término alcanzando el Golfo Pérsico. Estas exportaciones se hacen por medio de *contratos de permutas financieras (swaps)*, esto es de intercambio equitativo, por los cuales se exportaría a Irán una cantidad determinada de crudo, destinada al consumo doméstico iraní. Al mismo tiempo, Teherán sacaba al mercado internacional una cantidad equivalente desde sus puertos del golfo Pérsico. Esta ruta presentaba la ventaja de ser la más económica, ya que solamente se necesitaba un oleoducto que llegase hasta el norte del país. Pero presentaba igualmente problemas políticos y técnicos. Ni Estados Unidos, ni otros países occidentales, estaban dispuestos a que Irán controlase las exportaciones. Además, la solución no podía representar enormes cantidades de crudo sin mejoras técnicas que hu-

bieran supuesto una enorme inversión¹⁴. En la actualidad esta ruta es marginal, aunque tienen su importancia relativa para paliar la escasez interna de gasolina y diesel de Irán; los envíos de petróleo kazajo, turkmeno y ruso, a través de este mecanismo fueron en 2007, alrededor de 250 mil barriles (Isbell, 2008: 324).

Hacia el este y el sureste, buscando los mercados de China, Pakistán, India, e incluso Japón. Es la ruta más costosa, debido a las grandes distancias. E incluso en el caso de dirigirse hacia Pakistán o La India debe atravesar el territorio afgano. La ventaja es que estos mercados, en especial el chino, son demandantes de energía. El aumento de los precios posibilita el desarrollo de estas rutas.

Por último estarían las rutas occidentales, enlazando con el Mediterráneo y los mercados de Europa central y occidental. En los primeros momentos, estas rutas fueron las preferidas por las compañías internacionales de energía, que además podían conseguir la inversión necesaria, y fueron apoyadas por los gobiernos nacionales de la región (el de Azerbaiyán sobre todo, y más cautelosamente el de Kazajistán). El mayor inconveniente es la falta de infraestructuras previas y la oposición rusa. Estos últimos presentaron una alternativa, la utilización del antiguo sistema soviético, mejorado y modernizado para dirigirse hacia el puerto ruso en el Mar Negro de Norovossiysk, aunque esto supusiese hacer aún más denso el tráfico que cruza Los Estrechos (Bósforo y Los Dardanelos) hacia el Mediterráneo.

Todo esto abrió un *juego* entre varios actores: países productores regionales (Azerbaiyán, Kazajistán, Turkmenistán y en menor medida Uzbekistán); países regionales de tránsito (Armenia, Georgia, la región rusa del norte del Cáucaso, Afganistán); Estados Unidos y los países europeos —UE—; empresas internacionales de petróleo, principalmente occidentales como Chevron, AGIP o BP; organizaciones internacionales encargadas de dar fi-

14. Desde mediados de los años noventa Washington ha aprobado una serie de leyes que prohíben el comercio y la inversión exterior en Irán. Según estas leyes cualquier compañía estadounidense o extranjera sería sancionada si estableciese acuerdos comerciales o industriales con este país.

nanciación, como el Banco Europeo de Inversiones, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo; las potencias regionales como Turquía e Irán; Rusia; y el papel cada vez más importante de China en la región (Kandiyoti, 2008), que desde finales de la década de los noventa ha ido negociando una serie de acuerdos que han apuntalado su presencia (Echeverría, 2007).

Las relaciones de estos actores han ido variando en estas dos últimas décadas, sobre todo cuando asuntos como el terrorismo yihadista tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, acercaron posturas entre rusos y estadounidenses; o la invasión de Irak tras 2003 hizo lo propio entre rusos y chinas. Aunque no es el objeto de este capítulo el analizar todas estas relaciones, si queremos resaltar que el papel jugado por los países productores, Kazajistán y Azerbaiyán principalmente, no ha sido en absoluto secundario. Mientras el primero apostó por una política *multi-variable*, intentando reforzar al mismo tiempo sus lazos, por un lado, con Rusia y, por otro, con las empresas internacionales y los países occidentales, con el objetivo último de mantener el régimen político. El segundo, Azerbaiyán, desde un principio ha forzado por desvincular sus políticas energéticas de Rusia aliándose con los occidentales. De esta forma la firma del consorcio *Azerbaijan International Oil Company*, en 1994, para explotar los principales pozos azeríes del Mar Caspio, entre empresas nacionales e internacionales (lideradas por BP), no solamente supuso la elección de las rutas occidentales, sino que fue la «primera acción política de hechos consumados» que rompe con los intereses rusos e iraníes en el asunto del estatuto legal del Mar Caspio, y que en último término marcará las soluciones actuales (Calatrava, 2011). Con este acuerdo se puso en marcha la construcción del oleoducto *Bakú-Tiflis-Ceyhan*, o BTC, que une los campos productivos azeríes con el puerto turco del Mediterráneo, sin pasar por territorio ruso o armenio. Comenzó a funcionar en julio de 2006, y tiene una capacidad de más de 1,2 millones de barriles diarios, con lo que no solamente transporta crudo y líquidos azeríes, sino también en menor medida kazajos que cruzan el Mar Caspio en barcos (EIAb, 2010). Uno de las interrogantes de futuro en el tema de las rutas de exportación es saber si a este oleoducto se van a vincular las producciones kazajas y turkmenas, a través de

una mejora de sus capacidades exportadoras y con la construcción de un sistema de tuberías que cruce el Mar Caspio. Aunque para ello primero se debe solucionar definitivamente el asunto del estatuto legal (Calatrava, 2011). En la actualidad paralelamente a este oleoducto circula el gaseoducto *South Caucasus Pipeline*, que permite la exportación de gas natural azerí hasta la ciudad turca de Erzurum, donde podría unirse sin mucha dificultad a los sistemas de tuberías turcos que conectan con el Mar Negro, lo que permitiría en última instancia exportar gas turkmeno a Europa.

Kazajistán es el actor productor clave de la región, como demuestran sus cifras reflejadas en las tablas. Aunque vamos a explicarlo detenidamente más adelante, desde los primeros años de la independencia, el gobierno kazajo tuvo como objetivo potenciar las rutas de exportación para no estrangular su capacidad productiva. Por ello puso en marcha el *Caspian Pipeline Consortium*, o CPC, un consorcio internacional que creaba una nueva ruta de exportación hacia el puerto ruso de Norovossiysk, y que en la actualidad constituye la principal ruta de exportación del petróleo kazajo. Además transporta casi 200 mil barriles diarios de crudo hacia China (provincia de Xianjiang) en el oleoducto *Kazajistán-China*, que recorre casi dos mil kilómetros. El oleoducto comenzó a funcionar, por fases, desde 2006 y fue construido en una *empresa conjunta (joint venture)* entre empresas nacionales kazajas y chinas. Esta cantidad representó en 2009 alrededor del 4% de las importaciones chinas (EIA, 2010).

En el caso de las exportaciones del gas natural de Turkmenistán, la mayoría de ellas se realizan por medio de los sistemas intrarregionales que vinculan los campos de este país con Kazajistán y Rusia, sobre todo por medio de acuerdos de intercambio con este último. La causa de esta situación se debe a que ya desde tiempos soviéticos los campos turkmenos estaban conectados al gaseoducto central *Central Asia-Centre*, construido entre 1960 y 1974. Este gaseoducto está controlado por la empresa estatal rusa Gazprom, que usa los envíos turkmenos para compensar la demanda doméstica rusa (a menor precio), mientras que envía el gas ruso a mercados internacionales, a un precio más elevado. Si los turkmenos quieren exportar directamente a Europa deben pagar la tasas a Gazprom, con lo que en realidad nos les compensa (Kondiyoti,

2008: 83). En todo caso, a diferencia de Azerbaiyán o Kazajistán, la política energética turkmena nunca ha apostado por la entrada masiva de inversión extranjera, y ha sido muy dependiente de Moscú, al menos hasta los últimos meses del presidente/dictador S. Nizayov, muerto a finales de 2006. El nuevo presidente G. Berdymukhamedov, potenció el capital exterior firmando un acuerdo en abril de 2006 entre Asjabad y Pekín para desarrollar conjuntamente doce pozos de gas natural en Turkmenistán, y construir un gaseoducto que abastezca al mercado chino. Este gaseoducto que incluye derechos de tránsito para Kazajistán y Uzbekistán, denominado *Central Asian Gas Pipeline*, o CAGP, entró en funcionamiento en diciembre de 2009, aunque todavía existen dudas sobre la capacidad exportadora turkmena, por lo que el objetivo es incluso potenciar las producciones y exportaciones uzbekas y kazajas (EIAc, 2010). Lo que aún no se ha resuelto, es si el gobierno de Turkmenistán apostará también por la exportación de gas natural hacia occidente, a través de tuberías que crucen el Mar Caspio y conecten con el *South Caucasus Pipeline* y el BTC. Esto último es apoyado por Estados Unidos y los países europeos, especialmente mediante la construcción del gaseoducto *Nabucco* (Fernández, 2009).

El sector del petróleo en Kazajistán

Como podemos ver en las tablas, Kazajistán es el país de la región con mayores reservas probadas de petróleo. Además la calidad de su crudo es alta, sobre todo las reservas de los campos de Tengiz y Kasaghan¹⁵. Los principales yacimientos se encuentran en la región occidental del país, en concreto en la región kazaja del Mar Caspio.

Desde la independencia, el país ha multiplicado su producción de crudo por 5, y desde 1999 por 3,5 (ver tabla IV). Al igual que sucedió en las otras repúblicas soviéticas, no es hasta finales de la década de los noventa cuando las inversiones realizadas

15. En otros yacimientos la calidad es inferior, hay que tener en cuenta este dato ya en algunas ocasiones el crudo se encuentra mezclado, perdiendo parte de su valor.

empiezan a surtir efecto, produciéndose a partir de esos momentos el aumento de la producción. Esta evolución además puede llevar a este país a convertirse en uno de los cinco principales productores de crudo en la próxima década (EIA, 2010).

Como ya hemos indicado, desde el momento de la independencia, los principales escollos a superar para convertir el país en un gran exportador de crudo eran, por un lado la elección de los mercados finales, es decir la ruta de exportación; y por otro, la necesidad de inyección de capital para crear la infraestructura necesaria. De esta forma un consorcio internacional (formado por capitales kazajos, rusos, omaníes y de una serie de empresas internacionales como Chevron o Exxon) desarrolló un proyecto que unía los campos kazajos con el puerto ruso de Norovossiysk, en el Mar Negro. Este proyecto es el *Caspian Pipeline Consortium*, o CPC. Para ello, se modernizó y extendió un antiguo sistema de conductos soviético, vinculado con el puerto ruso. El desarrollo de este puerto era uno de los objetivos energéticos rusos, una vez que los principales puertos del mar Negro habían quedado en territorio ucraniano tras la independencia (Odessa principalmente). El CPC fue abierto oficialmente en noviembre de 2001 y su costo ascendió a 2,6 mil millones de dólares. En 2009 el CPC transportó casi 750 mil barriles diarios, de los cuáles casi 600 mil pertenecían a los campos kazajos (EIA, 2010). Los planes han sido desde principio aumentar la capacidad hasta más de 1,3 millones de barriles diarios; aunque para ello no solamente hay dificultades técnicas, sino que debe haber producción suficiente en los campos kazajos. Antes de que el CPC fuera terminado, casi todas las exportaciones kazajas se realizaban por medio del sistema ruso de oleoductos, es decir, en dirección norte. Se llevaban a cabo mediante el oleoducto que une Atyrau con Samara. La creación del CPC es uno de los ejemplos más evidentes de la política exterior *multivectorial* de Astaná, que procura mantener buenas relaciones con Moscú y al mismo tiempo atraer las inversiones de las empresas occidentales.

Tabla VII
Campos petrolíferos de kazajistán

Campos	Reservas / mil millones de barriles	Producción 2009 / miles de barriles diarios
Tengiz	6-9	530 (entre crudo y condensado)
Karachaganak	8-9	231 (condensado)
Uzen	1,35	135 (en 2008)
Kashagan	11	Comienza en 2013 según previsiones

Fuente: EIA, 2010¹⁶

En 2002 se creó Kazmunaigaz (KMG), para agrupar los intereses petrolíferos y gasísticos del país. A partir de este momento en el país se ha vivido un proceso de *nacionalización* de las políticas energéticas. Este modelo se va a desarrollar mediante un control estatal de los recursos, a semejanza de Rusia, procurando poder extender el bienestar entre la población mediante los réditos de las exportaciones¹⁷. A partir de la aprobación de nuevos marcos legales en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, se ha procurado controlar la producción de los principales campos petrolíferos (Domjan y Stone, 2009), sobre todo de los nuevos campos que se pongan en funcionamiento. Pesar de esto en la actualidad sigue siendo Chevron, mientras que la empresa estatal KMG queda en segundo lugar (EIA, 2010).

La presencia de las compañías internacionales de petróleo en el país, comienzan con la explotación del campo de Tengiz por una compañía conjunta denominada Tengizchevroil, establecida en

16. Puede existir un desequilibrio con las reservas provenientes de los datos de BP (2010), debido a la consideración de las reservas a contabilizar como probadas / potenciales.

17. En el año 2000 se pone en marcha el *Fondo Nacional de Kazajistán*, basado en los ingresos de la venta del petróleo, con 38 mil millones de dólares está entre los veinte principales fondos soberanos actuales.

1993. En su origen estaba conformada por Chevron Texaco con un 50% (EE.UU.), ExxonMobil con un 25% (EE.UU.), Kazmunaigaz con un 20% y LukArco con un 5%¹⁸. La inversión inicial de esta compañía era de 3 mil millones de dólares. La mayor parte de la producción de este campo se dirige hacia el puerto ruso de Novorossiysk a través del CPC; aunque algunas pequeñas cantidades se dirigen por medio de barcazas y ferrocarril hacia el mar Báltico

Por su parte, la explotación del campo de Karachaganak (de petróleo y gas condensado) está a cargo de la *Karachaganak Integrated Organization* (KIO), liderada por la empresa italiana Agip y la británica BG (British Gas), aunque con la participación de Chevron y Lukoil. La producción también se dirige a través del CPC hacia el Mar Negro. Es el único campo importante del país donde las empresas nacionales no tienen participación, aunque la intención del gobierno kazajo es negociar la entrada de KMG (EIA, 2010).

El campo de Kashagan, situado al norte del Mar Caspio, aguas adentro, es uno de los mayores campos petrolíferos que se han descubierto en los últimos 30 años. En junio de 2002, se constituyó un consorcio para explotar el campo, en la actualidad denominado *North Caspian Operating Company*¹⁹, NCOC. En la actualidad el consorcio está formado por Total, Eni, ExxonMobil, Shell, and KMG, cada una de ellas con el 16,8% del consorcio, más el 8,4% de ConocoPhillips y un 7,6% de Inpex. Aunque en principio iba a ser la compañía AGIP la encargada de gestionar el campo, desde julio de 2010 es KMG la que ha tomado el control tras un acuerdo con Shell (EIA, 2010). A lo largo de esta década este consorcio ha estado en el centro de las políticas energéticas del país y de la región, con el intento de entrar, a principios de 2003, de las compañías chinas Sinopec y CNOOC en el

18. LukArco era una empresa conjunta entre Lukoil de Rusia con el 54% y una empresa subsidiaria de BP con el 46%, creada específicamente para el desarrollo de proyectos en Eurasia. En diciembre de 2009, BP vendió sus acciones a Lukoil.

19. Antes de enero de 2009 era denominado *Agip Kazakhstan North Caspian Operating Company*, o Agip KCO.

consorcio, con el apoyo del gobierno kazajo. La acción conjunta de las compañías occidentales bloqueó este intento. La importancia de este asunto radica en que la entrada de los chinos podría ver forzado a que las futuras producciones se dirigiesen hacia el este, hacia los mercados chinos, mientras que la permanencia casi unánime de las empresas occidentales mantiene abiertas las opciones de exportar el petróleo hacia Turquía, por el oleoducto BTC.

Es la previsión del incremento de la producción de estos tres campos, sobre todo Kashagan, que se espera que en 2019 produzca más de 1,5 millones de barriles diarios, en lo que se basan los estudios que colocan a Kazajistán al final de esta década entre los cinco principales productores de crudo (EIA, 2010).

En cuanto al campo de Uzen, es un campo maduro de petróleo y gas natural; pertenecen completamente al estado kazajo y es explotado por compañías nacionales. Hay otros campos más pequeños concentrados en la parte occidental; todos ellos explotados conjuntamente entre empresas nacionales e internacionales.

CONCLUSIONES

Analizada desde la perspectiva de la *seguridad energética*, la región de Asia Central posiblemente adquiere mayor importancia de la que se derivaría del potencial de hidrocarburos que posee. Esto se debe a varios factores, el primero es que en el sistema regional de energía creado, confluyen los principales actores geopolíticos internacionales, Estados Unidos, Rusia, China, etc. Por otro lado, la región es vecina de Europa y de Oriente Medio. También tenemos que tener en cuenta que Afganistán es parte de esta región, y que ha sido uno de los escenarios fundamentales en los últimos años.

A pesar de todos estos factores, en realidad los países productores de la región han sido capaces de mantener una autonomía importante a la hora de elegir sus políticas y posiciones; siendo en este sentido Kazajistán un ejemplo revelador.

BIBLIOGRAFÍA

- BELYI, A., «New dimensions of energy security of the Enlarging EU and their impact on Relations with Russia» *Journal of European Integration*, 25, 4: 351-369, diciembre 2003
- BERKEM, P. et al., «The Structure of the Oil Market and Causes of High Prices», Informe para el *Fondo Monetario Internacional*, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/092105o.htm#3> 2005 [20 de diciembre de 2010]
- BIELECKI, J., «Energy security: is the wolf at the door?» *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 42, 2: 235-250, 2002.
- British Petroleum, *BP Statistical Review of World Energy 2010*, junio 2010, www.bp.com
- BUZAN, B., *People, states and fear: An agenda for international security studies in the post-cold war era*, Edición revisada, Colchester (Reino Unido), ECPR Press Series, 2007.
- BUZAN, B., O. WEAVER, y DE WILDE, J., *Security: a new framework for analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CALATRAVA, A., «La evolución del Estatuto Legal del Mar Caspio: un estudio desde la seguridad energética» en DE CUETO, C. y CALATRAVA, A., *Nuevos modelos de estabilización y cooperación en las políticas internacionales de seguridad y defensa*, Granada, Editorial Universidad de Granada, 2011 (en proceso de edición).
- CAMPBELL, C. y LAHERRÈRE, J., «The end of cheap oil» *Scientific American*, 278, 3: 60-65, 1998.
- CEIP, «Study in Energy Supply, Security and Geopolitics. Final Report» dirigido por C. van del Lyde del *Clingendael International Energy Programme*, preparado para DCTREN, TREN C1/06/2002, programa ETAP, 2002.
- Comisión Europea, «European strategy for the security of energy supply», *Commission Green Paper*, COM(2000)769, 2000.
- DE LA CÁMARA, C., «Seguridad económica en el espacio post soviético de Asia Central», *ARI*, Real instituto Elcano, num. 84, 28 de mayo de 2009.
- DOMJAN, P. y STONE, M., «A comparative study of resource nationalism in Russia and Kazakhstan 2004-2008», *Europe Asia-Studies*, 62, 1: 35-62, 2009.
- ECHEVERRÍA, C., «La importancia estratégica de Asia Central (II) el debate energético», *ARI Observatorio de Asia Central*, Real Instituto Elcano, num. 82, 21 de julio de 2008.
- Economist Intelligence Unit (EIU), «Kazakhstan», *Country Profile 2008*.

- Energy Information Administration, EIA, «Kazakhstan», *Country Analysis Briefs*, noviembre 2010, <http://www.eia.doe.gov/cabs/contents.html>
- Energy Information Administration, EIA, «Azerbaijan», *Country Analysis Briefs*, noviembre 2010, <http://www.eia.doe.gov/cabs/contents.html>
- Energy Information Administration, EIA, «China», *Country Analysis Briefs*, noviembre 2010, <http://www.eia.doe.gov/cabs/contents.html>
- Energy Information Administration, EIA, *International Energy Outlook 2010*, DOE/EIA-0484, junio 2010, www.eia.gov/oiaf/ieo/index.html
- FERNÁNDEZ, R., «La UE y el gas natural de Asia Central: ¿es Nabucco la mejor opción?», *ARI*, Instituto Real Elcano, num. 102, 25 de junio de 2009.
- GOLTHAU, A. y J.M WITTER, *Global energy governance: the new rules of the game*, Londres, Brookings Institute Press, 2010.
- ISELL, P., «El nuevo escenario energético y sus implicaciones geopolíticas», *Documento de Trabajo*, Real Instituto Elcano, DT 21, 2007.
- ISELL, P., «Las rutas de petróleo en Asia Central» *Anuario Asia-Pacífico*, CIDOB, vol. 1, páginas 329-339, 2008.
- ITURRE, M.J., «El debate sobre la seguridad y los límites de la seguridad energética», *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, UAM, ejemplar 15, 2008
- KANDIYOTI, R., «What price access to open sea? The geopolitics of oil and gas transmission from Trans-Caspian Republics», *Central Asian Survey*, 27, 1: 75-93.
- MAÑE, A., «European Energy Security: Towards the creation of the Geo-energy space», *Energy Policy* 34, 18: 3773-3786, 2006.
- MAÑE, A., «Asia Central: ¿hacia una visión alternativa de las relaciones energéticas?» *Documento de trabajo 54/2009*, Real Instituto Elcano, 2 noviembre de 2009.
- NUTALL, W.J. y MANZ, D.L., «A new energy security paradigm for the twenty-first century» *Technological Forecasting and Social Change*, 75, 8: 1247-1259, 2008.
- OCHELTREE, M., «Energy Issue Brief» Informe para *The Levin Institute*, 2008.
- RUMER, B., «The Powers in Central Asia», *Survival*, 44, 3: 57-68, 2002.
- SPOOR, M., «Economías de Asia Central: haciendo frente a nuevos retos» *Anuario Asia-Pacífico*, CIDOB, vol. 1, páginas 45-55, 2008.
- YERGIN, D., «Ensuring energy security» *Foreign Affairs*, 85, 2: 69-82, 2006.
- WIRTH, T.E., C. BOYDEN GRAY y J.D. PODESTA, «The Future of Energy Policy» *Foreign Affairs*, 82, 4: 132-155, 2003.

DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LOS CASOS
DE KOSOVO Y OSETIA DEL SUR
SEGÚN EL DERECHO INTERNACIONAL

RAQUEL REGUEIRO DUBRA
Instituto Universitario Gutiérrez Mellado

Resumen

El año 2008 ha sido prolífico en casos de declaraciones de independencia. Nada menos que dos regiones se han autoproclamado Estados en los últimos meses. Y no cualquier región, sino dos entidades muy apoyadas por dos bloques de potencias: el occidental y el ruso.

Kosovo y Osetia del Sur enfrentaron directamente a esos dos bloques, siendo el apoyo de uno de ellos directamente rechazado por el otro, generando unas tensiones que a ratos recordaban los mejores momentos de la supuestamente extinguida Guerra Fría.

El presente trabajo tiene por objetivo discutir si ambas entidades pueden realmente considerarse Estados en el sentido del Derecho Internacional y cuáles son las consecuencias para ambas del resultado de dicha calificación.

Palabras clave: Kosovo; Osetia del Sur; Derecho internacional; Independencia; Conflictos armados.

ANTECEDENTES

Kosovo

A diferencia de lo que ahora conocemos como Croacia, Bosnia y Herzegovina, Eslovenia y Macedonia, Kosovo nunca fue una república yugoslava, sino una provincia autónoma de Serbia, autonomía abolida en 1989 por Slobodan Milosevic.

Cuando estalló la guerra en los Balcanes, Kosovo quedó en un principio al margen de las hostilidades. Sin embargo, a partir de 1998, el Ejército para la Liberación de Kosovo, territorio compuesto por una gran mayoría de etnia albanesa, encontró la forma de equiparse armamentísticamente desde la frontera con Albania para poder hacer frente a las fuerzas de seguridad serbias (incluido el ejército). Fue también a partir de ese momento cuando la comunidad internacional empezó a considerar la suerte del pequeño territorio.

En enero de 1999 la policía serbia masacró a la población masculina de la aldea de Racak, al sur de la provincia de Kosovo, según confirmaron los observadores internacionales de la OSCE tras encontrar, al menos, 46 cadáveres, la mayoría de civiles, con signos evidentes de haber sido ejecutados. La matanza de Racak fue condenada por prácticamente todos los gobiernos occidentales. El ministro alemán de Asuntos Exteriores, Joscha Fischer, se declaró «horrorizado», sus homólogos británico, francés e italiano calificaron la matanza de acto de «salvajismo», y el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia anunció la apertura de una investigación sobre la matanza.

Este incidente llevó a las conversaciones de Rambouillet cuyos acuerdos —que se pedía a Milosevic que firmara— estipulaban la presencia militar de la OTAN en todo el territorio yugoslavo¹. El ahora fallecido presidente yugoslavo se negó a ra-

1. Así, el capítulo VII de los acuerdos, en el que se habla del «cuerpo militar de paz en Kosovo», tiene un apéndice B, cuyo artículo 8 estipula que:

El personal de la OTAN, con sus vehículos, navíos, aviones y equipamiento, deberá poder desplazarse, libremente y sin condiciones, por todo el territorio de la Federación de Repúblicas Yugoslavas, lo que incluye el acceso a su espacio aéreo y a sus aguas territoriales. Se incluye también el derecho de dichas fuerzas a acampar, maniobrar y utilizar cualquier área o servicio necesario para el mantenimiento, adiestramiento y puesta en marcha de las operaciones de la OTAN.

El artículo 7 del mismo apéndice dice: «El personal de la OTAN no podrá ser arrestado, interrogado o detenido por las autoridades de la República Federal de Yugoslavia. Si alguna de las personas que forman parte de la OTAN fuera arrestada o detenida por error deberá ser entregada inmediatamente a las autoridades de la Alianza». Los artículos 9 y 10 precisan que, durante su

tificar dichos acuerdos, lo que propició la intervención de la OTAN el 24 de marzo de 1999 con una operación bélica de bombardeo continuo nombrada *Allied Force* que duró 78 días basándose presuntamente en razones humanitarias; es decir, para proteger a la población albanokosovar. El 10 de junio de ese mismo año, Milosevic retiró las tropas serbias de Kosovo, territorio que a partir de ese momento pasó a estar bajo administración internacional de las Naciones Unidas.

Así, el 10 de junio, con la resolución 1244 (1999), el Consejo de Seguridad decidió que debían desplegarse «en Kosovo, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, presencias internacionales, una civil y otra de seguridad»². Así, Kosovo fue dotada de un componente civil, compuesto por personal de la ONU, de la OSCE, del Banco Mundial y de la Unión Europea, entre otros, y de un componente militar fuera del control de la Organización de las Naciones Unidas. En efecto, la KFOR es una fuerza multinacional, autorizada por el Consejo de Seguridad basándose en el Capítulo VII de la Carta y establecida por una organización regional, en este caso la OTAN.

Este régimen de administración internacional del territorio kosovar sigue existiendo hoy a pesar de la declaración unilateral de independencia proclamada por el parlamento de Kosovo el 17 de febrero de 2008. Declaración que no ha sorprendido a nadie porque tanto el boicot de los albanokosovares (que representan el noventa por ciento de la población de Kosovo) en el 2006

presencia en territorio yugoslavo, la OTAN no estará obligada a pagar tasas ni impuesto alguno, ni podrá ser sometida a ningún control aduanero. El artículo 15 aclara que, cuando se habla de servicios utilizables por las fuerzas de la OTAN, se entiende el pleno y libre uso de las redes de comunicación, lo que incluye la televisión y el derecho a utilizar el campo electromagnético en su conjunto. El artículo 20 dice que el personal local eventualmente empleado por la OTAN «estará sujeto, única y exclusivamente, a las condiciones y términos establecidos por la propia OTAN». El artículo 21 afirma que la «OTAN quedará autorizada a detener a personas y a entregarlas lo más rápidamente posible a las autoridades competentes».

2. Párrafo 5 de la resolución.

al referéndum sobre la nueva Constitución de Serbia que proclamaba la soberanía de Serbia sobre dicho territorio, como las discusiones sobre el futuro estatuto de la región en foros internacionales (Naciones Unidas, Unión Europea) y el descarado apoyo de Estados Unidos a la declaración de independencia, hacían presagiar este resultado.

Apoyamos a Kohen cuando recuerda que fue esa administración del territorio kosovar por parte de las Naciones Unidas lo que ha dado a la población albanesa una ilusión de independencia, aunque la realidad es que dicha administración falló a la hora de establecer un Kosovo interétnico y no consiguió hacer respetar derechos humanos fundamentales en dicho territorio³.

Osetia del Sur

Este territorio integrado en Georgia, se opuso a los georgianos cuando se desintegró la URSS a principio de los años noventa, llegando a declarar su independencia. En efecto, cuando Georgia se independizó de la Antigua Unión Soviética en 1991, su parlamento votó una ley que abolía las autonomías locales, lo que llevó al conflicto armado. Un acuerdo de alto el fuego (firmado entre osetos, georgianos y rusos) entró en vigor en 1992, aunque Rusia seguía manteniendo un derecho de *protección especial* sobre este territorio (como también lo tenía sobre Abjasia), además de una fuerza de paz.

La independencia de Osetia siempre ha sido una preocupación de sus habitantes y sus autoridades. Recordemos por ejemplo el referéndum sobre la cuestión que tuvo lugar en noviembre de 2006, con una participación del 95 % y un apoyo a la propuesta independentista del 99%. Este referéndum no ha sido reconocido por Georgia, la Unión Europea, la OSCE o la OTAN.

La situación cobró más tensión en los últimos meses cuando se produjeron varios incidentes entre Rusia y Georgia, hasta que el 7 de agosto Georgia se decidió a atacar en Osetia del Sur, lo que provocó una inmediata respuesta rusa cuyo ejército tomó el

3. KOHEN, Marcelo G., «Pour le Kosovo : une solution “made in Hong Kong”», Revista Española de Estudios Internacionales, 2008, disponible en www.reei.org.

control de Georgia en cuatro días. A pesar del alto el fuego alcanzado el 16 de agosto, Rusia reconoció la independencia de Osetia y Abjasia el 26 de agosto. Probablemente resultaba inaceptable para Rusia que Estados Unidos se dedicase a reforzar militarmente a Georgia y, sobre todo, rechazase la independencia de Abjasia y Osetia a la vez que reconocía a Kosovo.

Dicho reconocimiento por parte de Rusia provocó el rechazo de Estados Unidos y los países de la Unión Europea. En particular, el 1 de septiembre el Consejo Europeo condenó firmemente el reconocimiento por parte de Rusia de la independencia de Abjasia y Osetia. En efecto recordó que dicho reconocimiento no respetaba los principios de independencia, soberanía e integridad territorial de Georgia, principios reconocidos por el derecho internacional, el Acta final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa y las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en particular las resoluciones 1666 (2006) de 31 de marzo, 1752 (2007) de 13 de abril, 1781 (2007) de 15 de octubre, y 1808 (2008) de 15 de abril.

ANÁLISIS JURÍDICO

No existe una definición jurídica en Derecho internacional de lo que es un Estado. Sin embargo, sí que se sabe cuáles son las condiciones que debe reunir una entidad para ser considerada Estado. Notemos que los dos casos objeto de análisis son casos de secesión de Estados: la aparición de estos dos nuevos entes en la escena internacional se hace a partir de Estados preexistentes (Serbia y Georgia).

Entrando ya en materia, el punto de partida es que sólo es Estado en Derecho internacional el sujeto pleno, es decir una entidad soberana. El concepto de soberanía implica que este ente ha de poseer un poder autónomo supremo tanto en la conducción de sus relaciones con sus propios sujetos (aspecto interno), como un poder de determinación libre de su conducta respecto a los demás Estados (aspecto externo) ⁴.

4. DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 14.^a edición, Tecnos, Madrid, 2003, pág. 243.

Podemos referirnos al artículo 1 de la Convención sobre derechos y deberes de los Estados firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933 para extraer las cuatro condiciones indispensables para poder considerar una entidad como Estado: «1) población permanente; 2) territorio determinado; 3) gobierno; 4) capacidad de entrar en relación con otros Estados».

La condición de *población* no supone mayor obstáculo en relación con los casos objeto de estudio puesto que este requisito engloba el conjunto de personas que habitan en el territorio del Estado de modo permanente, siendo indiferente la magnitud de la misma así como su homogeneidad en cuanto a etnia, cultura, religión, lengua, y hasta nacionalidad. No cabe duda, en efecto, que tanto Kosovo (un poco más de dos millones de habitantes, de los cuales aproximadamente nueve de cada diez son albano-kosovares, el resto se reparte entre serbios, goranis, macedo-rumanos y turcos), como Osetia del Sur (unas 70.000 personas; 2/3 osetos, 1/3 georgianos), tienen una población estable y permanente.

Tampoco supone problema la condición de *territorio* en sí, dado que los entes que analizamos aquí abarcan, uno y otro, una superficie terrestre que puede delimitarse con fronteras (no siendo requisito que éstas puedan fijarse con una precisión absoluta) y resultando la extensión de dicha superficie indiferente para el cumplimiento de este requisito.

Sin embargo, sí que empiezan a vislumbrarse ciertas dificultades cuando nos centramos en el segundo aspecto de la condición de territorio: «espacio físico dentro del cual la organización estatal ejercita en plenitud la propia potestad de gobierno, excluyendo en él cualquier pretensión de ejercicio de análogos poderes por parte de otros Estados»⁵. Es el concepto de soberanía territorial. Según éste, el Estado tiene el derecho y debe ser capaz de ejercer las actividades estatales en una triple vertiente: jurídica, política y económica.

En los casos que nos ocupan resulta obvio que no se dan las tres vertientes de la soberanía estatal. En lo que se refiere a Kosovo, desde 1999, su economía depende de la financiación extranjera.

5. DÍEZ DE VELASCO, M., *op. cit.*, pág. 244.

Como resalta Ferrero, «la estructura económica kosovar, en estos momentos, está basada exclusivamente en el comercio y los servicios —que se mantienen precisamente por la presencia de una comunidad internacional importante en el territorio— y en la recepción de las remesas de los inmigrantes»⁶. Por lo tanto, no existe soberanía económica. Además, el territorio kosovar está aún hoy administrado por las Naciones Unidas, que organiza y lleva los asuntos públicos del enclave. En cuanto a Osetia, no cabe duda de que es económicamente dependiente de Rusia y que recibe un apoyo completo de este país, de hecho Rusia tiene previsto tratar y financiar a Osetia como si fuese una de sus regiones.

El requisito de *gobierno* implica que el Estado tenga una organización política que le permita llevar a cabo la actividad social del ente, tanto en el interior como en el exterior, a través de la creación de normas jurídicas que se impongan a la población y a la propia organización gubernamental en general dentro del territorio del Estado, y, en fin, «a través de la existencia de un poder político autónomo respecto de otros poderes que ejercen su actividad en la sociedad»⁷.

Obviamente, en el caso de Kosovo, al estar el territorio bajo administración internacional, no existe un poder político autónomo que ejerza su actividad en la sociedad, aunque es obvio que existe un gobierno local. Existe otra autoridad que impide al poder local monopolizar todos los poderes (la coacción, el poder judicial, la organización de los servicios públicos). Por lo tanto, carece de soberanía, puesto que sus autoridades siguen en gran medida en estos puntos las directrices e indicaciones de la administración. En el caso de Osetia, esta condición —aunque no perfectamente— se cumple con más rigor. Notemos aquí que la naturaleza constitucional, representativa o no, del poder político establecido es indiferente para el derecho internacional⁸.

6. FERRERO Ruth, Memorando OPEX, núm. 73/2008, «Diez cuestiones sobre la independencia de Kosovo», Fundación Alternativas, disponible en www.falternativas.org.

7. DÍEZ DE VELASCO, M., *op. cit.*, pág. 245, la cursiva es nuestra.

8. DÍEZ DE VELASCO, M., *op. cit.*, pág. 245.

La capacidad de entrar en relación con otros Estados tiene mucho que ver con la cuestión del reconocimiento internacional. El reconocimiento de dichos Estados por parte de otros significa que los que reconocen constatan la realidad del nuevo Estado dando su existencia por asegurada. Por lo tanto, el reconocimiento del Estado es un acto declarativo y no un acto constitutivo (el reconocimiento no crea el Estado). Aunque sí es cierto que el reconocimiento permite al nuevo Estado ejercer plenamente ciertos derechos (en particular relaciones oficiales con otros Estados). Notemos también que sólo el Estado que reconoce está obligado y que por tanto el reconocimiento por parte de un Estado no obliga a terceros. Sabemos que Kosovo ha sido reconocido por una parte considerable de la comunidad internacional y que Osetia del Sur lo ha sido por Rusia, Venezuela y Nicaragua.

En cuanto a otras cuestiones de Derecho internacional, debe recordarse que la proclamación unilateral de independencia de Kosovo se hizo en clara contradicción con los normas internacionales, puesto que la resolución 1244 del Consejo de Seguridad es clara y sigue vigente: Kosovo sigue siendo parte del territorio de Serbia dado que dicha resolución reconoce expresamente la integridad territorial serbia y además ninguna parte puede imponer su solución a la otra. Además, no se puede aplicar el principio de autodeterminación de los pueblos a dicho territorio, puesto que no existe ninguna resolución que otorgue a una parte de la población de este territorio el derecho a disponer del mismo (es decir, la situación en Kosovo no es, por ejemplo, la situación que regía en Timor Oriental antes de 2002). Y, por supuesto, concordamos con Kohen cuando dice que el reconocimiento internacional del nuevo Estado no borra sus vicios de origen⁹. La misma conclusión es válida para Osetia del Sur. Su declaración de independencia se hace en violación de las resoluciones 1666 (2006) de 31 de marzo, 1752 (2007) de 13 de abril, 1781 (2007) de 15 de octubre, y 1808 (2008) de 15 de abril del

9. KOHEN, Marcelo G., «Pour le Kosovo : une solution “made in Hong Kong”», Revista Española de Estudios Internacionales, 2008, disponible en www.reei.org.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que reconoce y reafirman el respeto debido a la soberanía e integridad territorial de Georgia.

CONCLUSIONES

Relativas a Kosovo

Kosovo no es formalmente un Estado, no es un sujeto de derecho internacional por carecer del cumplimiento de las condiciones requeridas para ello.

El reconocimiento formal de su independencia y el establecimiento de relaciones diplomáticas por parte de ciertos países con dicho territorio no cambia la primera conclusión.

Lo más probable es que Kosovo pase de ser un protectorado de las Naciones Unidas a ser un protectorado de la Unión Europea y/o de Estados Unidos. Por lo tanto, seguirá teniendo una soberanía limitada.

Serbia —por la violación realizada por parte de los Estados que han reconocido a Kosovo— de la resolución 1244, podría considerar pedir reparación por la falta de respeto hacia su soberanía e integridad territorial.

Puesto que no existe derogación de la resolución 1244 del Consejo de Seguridad, Kosovo sigue perteneciendo formalmente a Serbia, y además, por el más que probable veto ruso, Kosovo no podrá ser miembro de las Naciones Unidas.

Relativas a Osetia del Sur

La declaración y el reconocimiento de la independencia de Osetia se hicieron en clara contradicción con las resoluciones del Consejo de Seguridad que recuerdan la inviolabilidad del territorio georgiano y el debido respeto a su soberanía. Por tanto, quienes la han reconocido violan el derecho internacional y Osetia sigue perteneciendo formalmente al territorio de Georgia.

Osetia carece de la condición de soberanía puesto que, como en el caso de Kosovo, depende por lo menos económicamente de Rusia y por tanto, no cumple con la capacidad que se supone al Estado de ejercer las actividades estatales por lo menos en su

vertiente económica. Osetia se convertirá probablemente en un protectorado ruso.

En el caso de Osetia, sí que existe un referéndum sobre la cuestión de la independencia, aunque éste no fuese reconocido por las principales instituciones internacionales.

Debido al rechazo del reconocimiento de la independencia por parte de Rusia de la mayoría de países occidentales, lo más probable es que Osetia no podrá ser, como Kosovo, miembro de las Naciones Unidas.

BIBLIOGRAFÍA

- DÍEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 14.^a edición, Tecnos, Madrid, 2003.
- KOHEN, Marcelo G., «Pour le Kosovo: une solution *made in Hong Kong*», *Revista Española de Estudios Internacionales*, 2008, disponible en www.reei.org.
- FERRERO, Ruth, «Diez cuestiones sobre la independencia de Kosovo», *Memorando OPEX*, núm. 73, Fundación Alternativas, 2008, disponible en www.falternativas.org

LA CRISIS DE GEORGIA Y LAS RELACIONES TRASATLÁNTICAS

ENRIQUE VEGA FERNÁNDEZ
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado

Resumen

Las relaciones o vínculo trasatlántico entre Estados Unidos y los países de la Unión Europea, que se materializa, por un lado, en el sustento ideológico común, basado en la democracia representativa y en el actual tipo de capitalismo financiero, y, por otra, en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ha sufrido durante los últimos años diversas vicisitudes en los ámbitos geoestratégicos y de la seguridad. Uno de ellos es la diferente perspectiva sobre el potencial ingreso de Georgia en la Alianza Atlántica, extraordinariamente agravado por el intento de invasión y ocupación de la secesionista provincia de Osetia del Sur por este país y la consiguiente reacción de la Federación Rusa.

Palabras clave: Vínculo trasatlántico; Georgia; Estados Unidos; Unión Europea; Rusia.

La mejor forma de entender cómo puede estar influyendo la crisis de Georgia en el vínculo trasatlántico es comprender cómo éste ha ido evolucionando en los últimos tiempos hasta la situación actual y cómo aquélla se está desarrollando.

EL VÍNCULO TRASATLÁNTICO

Mientras existió la Guerra Fría, no hizo falta utilizar el concepto de vínculo trasatlántico. Éste se suponía implícito en la forma en que el mundo se estructuraba geoestratégicamente y en la manera en que el llamado bloque occidental se articulaba para

enfrentarse económica, ideológica, política y militarmente a su adversario oriental. Sólo, cuando este bloque oriental se deshaga y desaparezca su potencia hegemónica, la Unión Soviética, entre los años 1989 y 1991, es decir, cuando deje de existir la razón básica que justificaba su existencia, será cuando haya que echar mano del concepto, para que aglutine los argumentos que justificarían el mantenimiento del determinado estado de cosas heredado de la época anterior.

En efecto, la necesidad y utilidad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que es su principal materialización y con quien frecuentemente se identifica al vínculo trasatlántico, aunque el concepto en sí sea realmente algo más amplio, quedó en entredicho no solamente con la disolución del Pacto de Varsovia y con el derrumbamiento y desaparición de la Unión Soviética, sino asimismo con la reacción unilateral que tuvo Estados Unidos frente a la invasión iraquí de Kuwait.

Ante la declaración del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de que la ocupación iraquí del Emirato constituía una amenaza a la paz y a la seguridad internacional, cabían varias opciones. La primera y más acorde con las propias prescripciones de la Carta de las Naciones Unidas hubiera sido una operación de esta Organización dirigida por el Comité de Estado Mayor previsto en los artículos 45 a 47 de la Carta. Sin embargo, a nadie se le ocultan, ni se le ocultaron entonces, las dificultades que dicho tipo de operación —nunca llevado a cabo en la historia a pesar de la legalidad y legitimidad que le concede su inclusión en la Carta— representa y su escasa probabilidad de éxito, especialmente en relación con el tiempo necesario para su despliegue y puesta en funcionamiento. Se acudió entonces a la fórmula más sencilla de autorizar a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas a, individualmente o en coalición o alianza, tomar todas las medidas necesarias para restaurar la paz y la seguridad en la zona. Y en este momento es cuando Estados Unidos decide marginar a la OTAN y actuar, en vez de a través de la alianza permanente, la Alianza Atlántica, mediante una coalición coyuntural, inaugurando la estrategia que más tarde quedará representada por la expresión: «debe ser la misión la que determine la coalición y no la coalición la misión». El vínculo trasatlántico

obligará a los Ejércitos europeos a funcionar como fuerzas complementarias bajo mando exclusivamente estadounidense, mientras sus oficiales continúan ejerciendo labores burocráticas en los Cuarteles Generales permanentes de la OTAN en Europa.

Una situación de hecho que obligará a reaccionar a ambos lados del Atlántico. Por un lado, los países europeos empiezan a ser conscientes de la necesidad de independizar sus políticas exteriores y de seguridad, así como de la conveniencia de dar nuevos contenidos a la OTAN (vínculo trasatlántico) hasta que estas capacidades autónomas sean una realidad. Y, por otro, Estados Unidos, de que la mejor manera de evitar que esta progresiva autonomía europea acabe infravalorando su papel de *primus inter pares* en la OTAN, es, asimismo, reinventar una nueva OTAN, dotada de nuevas funciones, cometidos y posibilidades reales de actuación. Como consecuencia, la OTAN adoptará un nuevo concepto estratégico en 1991 (que ampliará y confirmará con el de 1999), en el que manteniendo la defensa colectiva (de muy improbable necesidad) como la última razón de ser de la Alianza, se auto asigna también las nuevas funciones (de probabilidad de aparición mucho mayor) de la gestión de crisis en el exterior (primero del área trasatlántica, más tarde, incluso, del área euroatlántica y más allá), y empezará a hablar de riesgos en vez de amenazas o enemigos. La Unión Europea, por su parte, iniciará el progresivo desarrollo de unas políticas exterior y de seguridad comunes (PESC), primero, y de unas políticas europeas de seguridad y defensa (PESD) comunes, más tarde, a través de las diferentes revisiones de sus Tratados constitutivos (Maastricht, Ámsterdam, Niza y, últimamente, los *non natos* Tratado Constitucional y de Lisboa).

La actitud estadounidense en los conflictos balcánicos —y en algún otro, como Somalia— que se suceden en los siguientes años, tampoco ayudarán mucho a consolidar el vínculo trasatlántico. En Somalia, deciden actuar aisladamente —con el resultado de todos conocido— en vez de implicarse en la operación de las Naciones Unidas (ONUSOM¹) en la que participan fuerzas europeas (italianas principalmente). En la antigua Yugoslavia, Estados Unidos

1. ONUSOM, Operación de las Naciones Unidas en Somalia.

no sólo se niega, apoyándose en la llamada doctrina del *síndrome de Somalia*, a participar en la Fuerza de Protección que se debía desplegar en Bosnia-Herzegovina, sino que obstaculiza que sea la —en esos momentos revitalizándose— Unión Europea Occidental (UEO) quien la establezca, no sin el decidido apoyo de algunos países europeos como (pero no sólo) el Reino Unido, debiendo hacerlo las Naciones Unidas sobre la base fundamental de fuerzas europeas. Mientras, desarrolla su propia estrategia diplomática, apoyando incondicional y materialmente al Gobierno de Sarajevo y dificultando en el Consejo de Seguridad que se le amplíen a la Fuerza de Protección (UNPROFOR²) sus recursos legales (autorización para el uso de la fuerza) y materiales, a pesar del progresivo incremento de misiones y cometidos que se le iban asignando.

Su propia estrategia diplomática y su propia estrategia a través de la OTAN, a la que va introduciendo en el conflicto balcánico paso a paso mediante operaciones secundarias y complementarias en el Adriático (para el control del embargo de armamento) y en el espacio aéreo bosnio (Operación Denegación de Vuelos), hasta que las necesidades electorales del presidente Clinton para su segundo mandato le aconsejaron superar el *síndrome de Somalia* y racionalizando la operación con las matanzas de Srebrenica (julio) y Sarajevo (agosto), fuerza su intervención el 30 de agosto de 1995, mediante la Operación (de bombardeos aéreos) Fuerza Deliberada sobre la República Srpska, que complementa a las ofensivas terrestres de los ejércitos croata y bosnio-musulmán. Unas ofensivas área y terrestres que resultan definitivas, provocando el colapso de la República Srpska e imponiendo los Acuerdos de Dayton y una Administración Internacional del territorio, amparada y protegida por la Fuerza de la OTAN para la Aplicación (de los Acuerdos de Dayton) IFOR³. Unas ofensivas con las que la OTAN, encabezada por Estados Unidos, comenzará a asumir el papel de garante de la estabilidad en el espacio euroatlántico, frente a la supuesta incapacidad de los países europeos de controlar sus propios *limes*.

2. UNPROFOR, *United Nations Protection Force*.

3. IFOR, *Implementation Force*.

Cuando tres años más tarde (1998) se empiece a gestar el conflicto kosovar, ya no se planteará la disyuntiva ONU, UE-UEO u OTAN. Es Estados Unidos quien desde el primer momento pilotará la crisis valiéndose de su papel prominente en la OTAN y en el llamado Grupo de Contacto, que actúa como *alter ego* del Consejo de Seguridad. Una crisis, que finalizará, a imagen y semejanza de la bosnia, con la campaña de ataques aéreos sobre la República Federal Yugoslava (Operación Fuerza Aliada, marzo-junio de 1999), en la que las diferencias en el nivel tecnológico de determinados sistemas de armas europeos y estadounidenses y, sobre todo, en la actitud y valoración de ciertos procedimientos de combate y de ciertos requisitos para la elección de objetivos a batir, parecieron terminar de inclinar la balanza en Estados Unidos hacia el punto de vista que preconizaba que su seguridad y su nivel de ambición (garantizarse la hegemonía mundial) estarían mejor asegurados actuando unilateralmente y obviando las restricciones, fundamentalmente políticas pero también militares⁴, que las alianzas fijas parecían imponerle. Una resolución de la crisis kosovar que finalizará diez años más tarde con la independencia del territorio en febrero de 2008, con la que no todos los países europeos, entre ellos España, estarán de acuerdo.

Todo esto no quiere decir que los vínculos que siguen manteniendo las dos orillas del Atlántico se estuvieran deshaciendo. Porque estos vínculos son relaciones mucho más amplias que las que se suelen asociar al término «vínculo trasatlántico», más centrado en lo que a relaciones políticas y de seguridad internacionales se refiere. Ambas orillas forman un solo y sólido bloque —al menos hasta el reciente estallido de la crisis financiera actual iniciada en agosto de 2007 en Estados Unidos— en lo que respecta a su sustento ideológico común⁵ basado en la democracia represen-

4. Como una «guerra en comité» (*war by committee*) tratarán de ridiculizarla ciertos tratadistas estadounidenses.

5. En el que también se dan divergencias, tanto de carácter económico y comercial, como en relación al ganado hormonado, los organismos genéticamente modificados, las subvenciones agrícolas o al acero, o los paraísos fiscales; como de carácter político: ocupación israelí de Palestina, Cuba y su posible transición,

tativa y, sobre todo, en la defensa e intento de implantación planetaria del tipo de capitalismo financiero nacido en los años setenta del pasado siglo (neoliberalismo), que tanto beneficia a sus grandes entidades y corporaciones multinacionales y transfronterizas. Ello, a pesar de constituir (Estados Unidos y la Unión Europea) las dos grandes potencias comerciales, y por tanto rivales, del mundo. Es solamente en este cuadro de intereses económicos e ideológicos compartidos en el que se deben insertar las progresivas desavenencias geoestratégicas y del ámbito de la seguridad a las que se alude en esta ponencia, dentro de las cuales cabe situar las diferentes posturas mantenidas por Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea (e incluso ésta como tal) en relación con el conjunto que constituyen el posible ingreso de Georgia (y Ucrania) en la OTAN, la secesión de Osetia del Sur y Abjazia y las relaciones entre Rusia y ambos componentes del vínculo trasatlántico: Estados Unidos y la Unión Europea.

El vínculo volverá a ser puesto nuevamente a prueba como consecuencia, más o menos mediata, de los atentados terroristas de Washington y Nueva York del 11 de septiembre de 2001 y de la estrategia excesivamente militarista con la que las Administraciones Bush (hijo) enfrentarán, desde entonces, su declarada guerra al terrorismo (*Global War on Terrorism, GWOT*).

Primero en Afganistán, luego en Irak y con Irán en perspectiva, Estados Unidos ha establecido el nuevo modelo con el que su citada guerra total al terrorismo pretende imponer el nuevo orden mundial o *pax americana*, que anunciara el padre del actual presidente con ocasión de la primera Guerra de Irak. El modelo consiste en una primera intervención unilateral estadounidense, para la que busca la complicidad de una coalición coyuntural⁶ más o menos numerosa —que, como en el caso de Irak, puede llegar

laicismo, cambio climático, vuelos de la CIA con prisioneros, limbos legales de Guantánamo, Abu Ghraib o los barcos del Índico, o la negativa estadounidense a ratificar los Convenios de la Corte Penal Internacional, de Ottawa sobre minas contra personal o de Berlín sobre las bombas de racimo.

6. Las célebres *coalitions of willing*.

a tensar considerablemente el vínculo trasatlántico— pero siempre bajo dirección política y mando militar exclusivamente estadounidense. Una vez conseguidos sus inmediatos objetivos militares iniciales mediante el empleo de su formidable máquina militar empleada a modo de herramienta de la guerra convencional, Estados Unidos pretende arrastrar a sus aliados europeos para que lleven el peso principal de la segunda fase del modelo: la desgastante (e interminable) guerra irregular contra la insurgencia que surge como consecuencia de la invasión y ocupación del territorio afectado. Bien a través de la OTAN, como en Afganistán, a la que se pretende convertir en una especie de gendarme mundial, bien a través de una nueva (o continuada) coalición coyuntural, como en Irak.

El modelo, si así las circunstancias lo permiten, como en los Balcanes, puede continuarse en una tercera fase de la que podría hacerse cargo la Unión Europea una vez se considere el territorio suficientemente «estabilizado» siguiendo la premisa nunca escrita, pero ampliamente asumida, de que la Unión Europea puede ir donde no quiere ir la OTAN, y que las Naciones Unidas tienen que ir donde no quieren ir ni la OTAN ni la Unión Europea.

Dentro de esta evolución es donde deben insertarse las actuales tensiones que se están sufriendo en el interior de la OTAN y en relación con ella. En primer lugar, por cuál debe ser el papel de la Fuerza de Asistencia a la Seguridad (ISAF⁷) de Afganistán; si de combate contra los insurgentes a semejanza de la operación estadounidense Libertad Duradera (y recientemente de erradicación del tráfico de heroína), defendida por Estados Unidos y algunos países europeos (Reino Unido y Holanda, principalmente, junto a Canadá y Australia), o simplemente de reconstrucción y de reforma del sector de la seguridad, como reza el primitivo Mandato de la operación y como defienden la mayoría de los demás Estados europeos.

En segundo lugar, con relación a la Fuerza de Respuesta, que Estados Unidos quisiera mejor dotada y más rápidamente disponible, acusando a los países europeos de falta de interés y de in-

7. ISAF, *International Security Assistance Force*.

suficiente esfuerzo presupuestario, dentro de su histórica postura de solicitar mayor reparto de cargas, pero sin compartir liderazgo, como mostraría su inveterada resistencia a ceder a los europeos los principales mandos de la Alianza (Mons, Norfolk y Nápoles).

En tercer lugar, el despliegue del sistema de defensa antimisiles, que pretende ajeno a la OTAN, pero en suelo europeo (que parece estar encontrando, de momento, considerables dificultades para que sea aprobado por el Parlamento checo, uno de los dos países junto con Polonia en que está previsto que se ubiquen sus instalaciones). Y, en cuarto y último lugar, la ampliación de la OTAN hasta las mismas puertas de la nueva Rusia, ahora por el sur (por el norte ya se consiguió con el ingreso en ella de Polonia y los tres Estados bálticos). Pero con ello, ya entramos en la segunda parte de la ecuación que pretende mostrar esta ponencia.

LA CRISIS GEORGIANA DEL VERANO DE 2008

La controversia sobre Georgia en el interior de la OTAN es anterior a la crisis desatada en la madrugada del pasado 8 de agosto por el intento de invasión y recuperación de la región secesionista de Osetia del Sur. En realidad, no es sino el último episodio de la forma concreta en la que la OTAN está llevando a cabo su proceso de ampliación. Un proceso que se inicia paulatinamente, incorporando en 1999, casi diez años más tarde de su disolución, a los tres países del extinto Pacto de Varsovia, Hungría, República Checa y Polonia, más fácilmente asimilables a sus vecinos occidentales. Parece acelerarse en los años siguientes, en los cuales, en menos de cinco años (2004) se incorporan a la OTAN, no sólo otros miembros del antiguo Pacto de Varsovia, sino incluso Estados (los bálticos) que habían formado parte de la propia Unión Soviética, empezando a preconizarse que lo hagan también, entre otros, un país tan sensible para Rusia como Ucrania (que lleva formando, al menos gran parte de su actual territorio, parte de Rusia, como mínimo desde principios del siglo XVIII si no desde el XV) y un país tan enfrentado a Rusia como Georgia (cuya revolución rosa de 2004 —que llevo al poder al nacionalista antirruso Saakashvili— había promovido Estados Unidos), cuya propuesta de ingreso for-

mal es presentada por Estados Unidos en la cumbre atlántica de Bucarest de abril de 2008.

Una propuesta que, sin embargo, no pudo salir adelante, debido a la oposición de un buen número de países europeos preocupados por el deterioro que este tipo de iniciativas pueda tener en las relaciones con Rusia, tanto de la propia OTAN, como de la Unión Europea —que tiene en cartera la renovación del Acuerdo de Asociación y Cooperación (PCA⁸) con ella este otoño— como de cada uno de ellos individualmente. Máxime, cuando con ocasión de esta misma cumbre atlántica de Bucarest de abril de 2008, Rusia había dado su consentimiento a la firma de un acuerdo por el cual autorizaba a transitar por su territorio y espacio aéreo materiales no militares (de apoyo logístico) de la OTAN con destino a Afganistán, ante el cada vez más frecuente hostigamiento que los convoyes logísticos de la Alianza están sufriendo en su paso a Afganistán desde los puertos y aeropuertos paquistaníes. Una propuesta que, en cualquier caso, como suele ocurrir con las estadounidenses que son rechazadas, no desapareció de la agenda, sino que simplemente quedó pospuesta para ulteriores debates y presentaciones.

Una aceleración en los tiempos y en los modos de la ampliación aliada posterior a la cumbre noratlántica de 1999 (en la que celebró su quincuagésimo aniversario), que coincide con dos hechos significativos, por lo que no parece aventurado establecer algún tipo de relación entre ellos. Por un lado, el ascenso al poder, en enero de 2001, de las administraciones Bush en Estados Unidos con su manifiesta tendencia a endurecer los métodos y procedimientos con los que implantar en el mundo su nuevo orden y la hegemonía estadounidense. Y, por otro, el ascenso al poder, en enero de 2000, de las administraciones Putin en Rusia que reestructuran y recuperan la economía rusa, diluyendo el poder de las mafias económicas y favoreciendo la constitución de un nuevo sector financiero y empresarial aliado de las instancias gubernamentales, y consolidan, no sin ciertos tintes autoritarios, la estabilidad interna del país, dando ocasión a la mayo-

8. PCA, *Partnership and Cooperation Agreement*.

ría de la población rusa de superar la sensación generalizada de humillación nacional frente a Occidente de la época yeltsiana. Especialmente durante su segunda Administración (2004-2008), que coincide con una extraordinaria alza de los precios del petróleo y el gas de los que Rusia es un importante productor y un importante suministrador, principalmente a la Unión Europea. Y que coincide, por otra parte, con las pretensiones estadounidenses de ingreso de Georgia y Ucrania en la OTAN.

En este contexto es en el que se debe analizar el sorprendente ataque georgiano de la madrugada del pasado 8 de agosto, que suscita, al menos inicialmente, dos tipos de preguntas. Por un lado, ¿por qué Georgia invadió Osetia del Sur precisamente ese día o, en términos más generales, precisamente en esos momentos? Y por otro, lo hizo ¿con el conocimiento? ¿con el consentimiento? ¿a instancias? de Estados Unidos. No parecía existir ningún indicio que presagara que algo así podía ocurrir, aunque es verdad que, desde que se le concedió la independencia a Kosovo en febrero de este mismo año, la tensión en la zona se había incrementado ligeramente: en marzo, el Gobierno, no reconocido internacionalmente, de Osetia del Sur emitió un comunicado reclamando que se le reconociese como país independiente en similitud a lo hecho con Kosovo. En abril, Rusia incrementó su nivel de relaciones extraoficiales con las dos regiones separatistas, Osetia de Sur y Abjazia. En mayo, Georgia aumenta el número de sus tropas destacadas en Osetia del Sur y sus proximidades (zona de seguridad o tampón) por encima del nivel de batallón a la que le autoriza el Acuerdo de Dagomís (julio de 1992), a lo que Rusia contesta con una medida similar (y proporcionada). Finalmente, a lo largo del mes de julio, las tropas georgianas desplegadas en las alturas cercanas a la capital sudosetia, Tsjinvali, hostigan a su población con fuego de fusilería, especialmente de noche.

Varias son las opciones que se pueden considerar para entender la decisión georgiana. Primera, que el presidente Saakashvili y sus asesores políticos y militares (no todos precisamente georgianos) creyeran que la pasividad rusa ante estos tiroteos —de los que las ambas partes, georgianos y sudosetios, se acusaban mutuamente de ser respuesta a las provocaciones del otro contendiente— iba a continuar frente a un intento en toda regla de ocu-

pación del territorio. No es la conclusión a la que cualquier analista medianamente informado hubiera llegado en función de la decidida actitud rusa en la escena internacional en los últimos tiempos. Segunda, que el régimen georgiano haya intentado desviar la atención nacional de sus múltiples problemas políticos y económicos internos removiendo el viejo contencioso para internacionalizarlo en la confianza de que Estados Unidos y la Unión Europea, que acababan (abril de 2008) de entreabrirle la puerta de la OTAN, intervendrían a tiempo de evitar la catástrofe que, en realidad, se le ha venido encima.

Lo que en principio, puede resultar más verosímil, concretamente si se combina con una tercera y última posibilidad. Que el impetuoso régimen de Tiflis (y sus asesores) creyera en la posibilidad de una guerra relámpago que permitiera la ocupación de la mayor parte del territorio y en especial del túnel de Roki, la única conexión viable de cierta entidad entre las dos Osetias y por lo tanto con Rusia, antes de que ésta tuviera tiempo de reaccionar. Se trataría de presentar al mundo el hecho consumado de la recuperación de un territorio que no sólo Georgia considera como propio, sino que asimismo lo consideran sus principales valedores: Estados Unidos, básicamente, y la Unión Europea. Cualquier intento de liberalización rusa por las armas podría ser presentado como la agresión al territorio nacional de un país soberano, que dado su actual estatus de candidato oficial a la OTAN y de miembro de la Asociación por la Paz, podría solicitar la presencia «en su territorio», y por lo tanto también en Osetia del Sur, de tropas de la OTAN. Para Rusia ya no se trataría de expulsar sólo a las tropas georgianas, sino de expulsar también a las de la OTAN. Es decir, una situación completamente diferente a la previa y, por supuesto, a lo que realmente ha acontecido.

En cualquier caso, estas dos últimas opciones, tan ingenuas (y, por lo tanto, tan difícilmente entendibles) como la primera, se basan en un parámetro que no ha resultado realista: la incapacidad rusa para reaccionar rápida y eficazmente. A pesar de «coger» al presidente ruso Medvédev de vacaciones, y se supone que dada la estación a otras muchas autoridades políticas y militares rusas, y al primer ministro Putin en la inauguración de los Juegos Olímpicos en Pekín (lo que muy probablemente deter-

minó la fecha exacta del ataque), la maquinaria rusa de decisión política y de activación militar funcionó como un reloj y en menos de doce horas se había iniciado un ajustado y preciso contraataque, que, en tres fases perfectamente secuenciadas, logró, en primer lugar, la expulsión (probablemente para no volver nunca más) del ejército georgiano de Osetia del Sur; la destrucción, en segundo lugar, de las infraestructuras militares georgianas que pudieran permitir a Georgia cualquier otra veleidad de este tipo a corto plazo, no sólo respecto a Osetia del Sur, sino también respecto a Abjasia, así como la destrucción de gran parte del moderno material de guerra georgiano; y en tercer lugar, asegurar a sus «tropas de pacificación» una zona de seguridad (de entre 6 y 18 kilómetros, como establece el Acuerdo de Dagomís) dentro del territorio georgiano. Una ocupación de la zona de seguridad (y de otros puntos clave más allá de ella), que utilizará como moneda de cambio y para ganar tiempo en la negociaciones posteriores, que inevitablemente tenían que acontecer de una forma u otra.

Esta respuesta tan rápida y eficaz es la que ha dado pie, y consistencia (no hay nada que esté libre de contradicciones), a la propaganda georgiana y estadounidense de que todo ha sido planeado por Rusia, que tras incitar a los sudosetios a provocar a Georgia, ha aprovechado la más mínima excusa para desencadenar una operación largamente planeada para destruir al ejército georgiano y acabar con el proestadounidense y aspirante a la OTAN régimen del presidente Shaakashvili. Aunque esta opción no parece muy creíble en función de cómo realmente se gestó la crisis y se iniciaron las hostilidades, lo cierto es que Rusia ha salido de ellas políticamente muy reforzada. En primer lugar, ha demostrado (por no decir ratificado) que se acabaron los tiempos en que Rusia podía ser marginada como consecuencia de su dependencia económica de Occidente. En segundo lugar, que más vale sopesar cuidadosamente si interesa seguir con el cerco al que Occidente lleva casi un par de décadas intentando someterla (el tercero en la historia desde la llegada del comunismo y el primero tras su caída). En tercer lugar, si se sigue pretendiendo que Georgia ingrese en la OTAN, ¿con qué fronteras lo haría? ¿Occidente renuncia a este ingreso o renuncia a la integri-

dad territorial de Georgia. Y en cuarto lugar, ahora más que nunca Rusia puede autoproclamarse protectora del derecho de autodeterminación de la Asociación por la Democracia y los Derechos de los Pueblos que agrupa al Transdniéster, a Osetia del Sur, a Abjasia y a Nagorno Karabaj, contrapuesto al GUAM (Georgia, Ucrania, Arzabaiyán y Moldavia), especialmente ahora que Armenia y Azerbaiyán parecen estar acercando posiciones con la mediación de Turquía, con el resultado a medio plazo de que el eje energético Baku-Tiflis-Ceyhan pudiera convertirse en Baku-Yeverán-Ceyhan.

En definitiva, Georgia, y quienes la hayan alentado a esta aventura veraniega, no sólo sin pretenderlo, sino pretendiendo precisamente lo contrario, parecen haber dado a Rusia la oportunidad de despejar la relativa ambigüedad de su estatus en el concierto internacional. Rusia, tras su éxito en Osetia del Sur (y Abjasia), puede haber pasado de ser considerada una «potencia emergente» a ser una «potencia definitivamente emergida». Sigue quedando la incertidumbre, que sin duda algún día se despejará, si Estados Unidos (como mínimo) la ¿conocía? ¿autorizó? ¿fomentó? Lo cierto es que la Administración Bush, a punto de finalizar su segundo mandato bastante desprestigiada dentro y fuera (más dentro que fuera sorprendentemente), puede haber sentido el impulso de sacarse la espina del rechazo europeo en Bucarest en abril pasado a la iniciación del proceso de ingreso de Ucrania y Georgia en la OTAN y de sus magros resultados en sus cuatro grandes objetivos: hacer del siglo XXI el nuevo siglo americano, la guerra al terrorismo, Afganistán e Irak (sin contar la actual crisis financiera, de la que todo el mundo lo culpa, por ser posterior a los acontecimientos analizados). Porque si la reacción rusa a la invasión fue rápida y eficaz, la estadounidense para repatriar a los dos mil soldados georgianos destacados en Irak, no lo fue menos. ¿Estaba prevista o era un plan de contingencia más de los muchos que se tienen preparados en una operación militar de la envergadura de la de Irak? No debe olvidarse que el primer ministro ruso Putin solicitó al presidente Bush cuando ambos se encontraban en Pekín en los primeros momentos del ataque georgiano, que frenara a Saakashvili, a lo que el presidente estadounidense hizo intencionadamente oídos sordos

como más tarde ratificaría públicamente el presidente kazajo Nursulán Nazarbáyev, presente en la conversación⁹.

Y en medio, como siempre, los países de la Unión Europea. Divididos en relación a Georgia, como se vio en la cumbre de la OTAN de julio pasado, en la que Estados Unidos planteó iniciar el proceso de ingreso de Georgia y de Ucrania. Y divididos en relación con Rusia, entre quienes quieren cercarla y quienes quieren «europeizarla» (como quiere la propia Rusia) incrementando todo tipo de cooperación con ella. Pero esta vez la Unión Europea reaccionó pronto (no podía ser menos presidiendo este semestre la Unión el hiperactivo y mediático presidente francés Sarkozy), eficazmente y con criterio propio. Mediante una enérgica diplomacia de lanzadera, el presidente francés y su ministro de Exteriores consiguen un acuerdo de seis puntos en sólo ocho días. Acuerdo en el que según las versiones extractadas que aparecen en los medios de comunicación aparecen los tres puntos fundamentales para desactivar la crisis y que ésta pueda reencauzarse: alto el fuego y compromiso de solución por medios pacíficos, regreso a la situación anterior a la invasión georgiana y compromiso de iniciar consultas internacionales con vistas a garantizar la estabilidad y seguridad de Abjasia y Osetia del Sur, pero sin mencionar el conflictivo punto de la integridad territorial de Georgia.

Sin embargo, cuando cuatro días más tarde, el asunto se lleva al Consejo de Seguridad, la propia Francia presenta una propuesta de resolución, avalada por Estados Unidos y el Reino Unido, en la que la integridad territorial de Georgia es el punto central, imposibilitando que dicha propuesta de resolución pudiera salir adelante, ante la previsible negativa rusa, e impidiendo que la misma pudiera ser un buen punto de partida para la continuación de unas negociaciones, que se ponían, así, en serio peligro de fracaso. ¿Qué había pasado en esos cuatro días para que la propia Unión Europea boicotease su propia mediación, inicialmente exitosa? ¿Por qué Francia no hizo público el texto defini-

9. BONET, Pilar, Diario *El País* de 31 de agosto de 2008.

tivamente firmado por las partes, facilitando que se dieran las más diversas (e interesadas) versiones sobre él?

Aunque la exigente postura estadounidense y de algunos países europeos (Reino Unido, Suecia y los tres bálticos, fundamentalmente) por una parte, y la obstinación rusa en no abandonar el puerto georgiano de Poti y algunas de las ciudades que conducen a él, así como su provocador reconocimiento diplomático de los dos territorios en litigio, parecieron poner en peligro durante casi un mes la viabilidad de cualquier intento de solución negociada. La Unión Europea, representada por su presidencia francesa (con el apoyo de la presidencia finlandesa de la OSCE), logró finalmente (se supone que con el gesto torcido de algunos socios comunitarios y de importantes colectivos), la total retirada rusa (que ha sustituido a sus fuerzas de pacificación en las dos Repúblicas secesionadas por una fuerza expedicionaria de unas cuatro mil personas en cada una de ellas) y el despliegue de una primera operación de más de trescientos observadores europeos en la zona tampón o de seguridad entre los contendientes, la Misión de Observación de la Unión Europea EUMM¹⁰, que podría dar paso en el futuro a una operación de mayor envergadura.

Así, la Unión Europea parece haber conseguido, al menos de momento, la mejor situación en la zona para sus intereses: ausencia de confrontación violenta, compromiso de solución negociada, enfriamiento de la posible tensión con Rusia (tras descartarse la imposición de sanciones a Rusia y de ruptura de las negociaciones para la renovación del Acuerdo de Asociación y Cooperación) y actuación autónoma de su política exterior en función exclusiva de sus intereses. Queda por ver cómo evolucionará la situación, y las relaciones en función de tres importantes eventos que deben acontecer en el futuro inmediato enmarcados por la presente situación de crisis financiera mundial; la cumbre entre la Unión Europea y Rusia del 14 de noviembre de 2008 —y si en ella se avanza y cómo— en la reformulación del Acuerdo de Asociación y Cooperación entre ambas; la toma de posesión de la nueva administración estadounidense en ene-

10. EUMM, *European Union Monitor Mission*.

ro de 2009 y quien la encabezará, y; la próxima cumbre de la Alianza Atlántica a celebrar conjuntamente en Estrasburgo (Francia) y Kehl (Alemania) en abril de 2009 (y para celebrar el sexagésimo aniversario de la Alianza) y si en la misma se vuelve a suscitar, y cómo, la posibilidad de ingreso de Georgia (y de Ucrania) en la Organización, tal como anuncia el comunicado final de la anterior cumbre de Bucarest del año 2008, o si el asunto se «elude», como ha hecho la cumbre informal de ministros de Defensa aliados recientemente celebrada (10 de octubre de 2008) en Budapest. Una cumbre que se hizo coincidir, sin embargo, con la primera reunión de la Comisión OTAN-Georgia, creada en septiembre de 2008, como primer paso inmediato a la crisis de agosto en la que la Alianza ha vuelto a reafirmar su compromiso con la integridad territorial de Georgia y ha vuelto a ofrecerle su apoyo en los campos de la reforma del sector de la seguridad (con asesores, pero no con material bélico) y del control de su espacio aéreo.

La polémica y la duda, pues, están servidas. Si el tema no se suscita en la próxima cumbre de Estrasburgo-Kehl del año que viene (y en la previa de ministros de Asuntos Exteriores de diciembre de 2008) o se hace de una forma marginal para cubrir el expediente, supondrá una derrota política para Estados Unidos difícilmente asimilable. La cual, si no de forma inmediata dadas las actuales circunstancias del panorama internacional (económico y financiero), a medio plazo puede reforzar las tendencias unilateralistas, de marginación de la OTAN y de infravaloración del vínculo trasatlántico de este país. Si por el contrario, el asunto es incluido de forma fehaciente en la agenda y en las discusiones de estas dos importantes reuniones, las diferencias entre ambos lados del Atlántico, y consiguientemente dentro de la propia Unión Europea, pueden profundizarse, tendiendo, por su parte, a reforzar las tendencias autonomistas (del ámbito de las relaciones exteriores y de la seguridad) de una buena proporción de los países europeos, entre ellos, los más significativos, quizás con la excepción del Reino Unido (ya no tan segura, de todos modos, en función de las actuales circunstancias). Lo que, si bien es positivo para la propia Unión Europea, puede ser bastante negativo para el vínculo trasatlántico.

UN FLANCO SUR PROFUNDO:
EL ARCO DE INESTABILIDAD DE ÁFRICA OCCIDENTAL

JESÚS MANUEL PÉREZ TRIANA
Universidad de La Laguna

Resumen

África Occidental se ha convertido en zona de actuación de redes delictivas y terroristas que aprovechan la permeabilidad de las inabarcables fronteras, la incapacidad de las fuerzas de seguridad y la corrupción de los servidores públicos para operar sin restricciones geográficas. La fachada atlántica de la región se ha convertido en la ruta de paso de la cocaína sudamericana rumbo a España. Por su parte, el Sahel se ha convertido en la retaguardia de Al Qaeda en el Magreb Islámico. La zona es lugar de reclutamiento y alberga campamentos de entrenamiento itinerantes desde donde lanzar ataques en Mauritania y Argelia. Lejos de ser fenómenos que sólo afectan a África, las conexiones de las redes delictivas y terroristas con las implantadas en España convierten a la zona en un área de interés estratégico para nuestro país.

Palabras claves: Narcotráfico; Terrorismo; África Occidental; Sahel; Sáhara.

ESPAÑA Y EL FLANCO SUR

La percepción española de las amenazas a la defensa nacional siempre miró al sur. Por un lado por las reivindicaciones marroquíes sobre la soberanía de Ceuta y Melilla y por otro, el hecho de que tanto Argelia como Libia en tiempos de la Guerra Fría tuvieran estrechos vínculos con la Unión Soviética. La definición de los intereses estratégicos de España como el control del eje Baleares-Estrecho-Canarias coincidía con el denominado Flanco Sur de la OTAN (Barbé, 1984).

Esa perspectiva sigue aún hoy vigente cuando se alerta sobre un hipotético «rearme marroquí» (Rodríguez Costa, 2002) y se insiste en que en una época de proclamadas amenazas difusas la defensa de España se ha de configurar teniendo en mente a Marruecos como enemigo (Fontenla Ballesta, 2008). En el caso de Argelia la dependencia energética española hacia el gas natural que de allí proviene lleva a un especial seguimiento de la modernización de sus fuerzas armadas financiada con una alianza energética con Rusia (Pérez, 2008).

Mientras tanto, suceden mucho más al sur acontecimientos influidos por unos mismos problemas estructurales, estos logran alcanzar los titulares de los medios de comunicación españoles sólo de forma aislada, sin generar conciencia de la importancia estratégica para España. El propósito de este trabajo es llamar la atención sobre cómo más allá del Magreb existe un *Flanco Sur profundo* cuyos problemas están afectando a España y ante los que es preciso reaccionar.

ÁFRICA OCCIDENTAL

Según la nomenclatura de la ONU la región de África Occidental comprende los siguientes dieciséis países: Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea-Conakry, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo. La ONU incluye la isla de Santa Elena, un territorio británico de ultramar en el Atlántico Sur que aquí no consideraremos. De los países soberanos mencionados, todos a excepción de Mauritania, forman parte de la organización regional ECOWAS (*Economic Community of West African States*). La mayoría de los países de la zona corresponden a lo que en la época colonial se conoció como el África Occidental Francesa, mientras que Gambia, Sierra Leona, Ghana y Nigeria fueron colonias británicas. Guinea Bissau y Cabo Verde fueron colonias portuguesas. La excepción la marca Liberia que nació como país independiente donde ubicar esclavos libertos traídos desde EE.UU.

La práctica totalidad de los países de la región tienen una fachada marítima orientada al Océano Atlántico, exceptuando Burkina Faso, Mali y Níger. La característica más notable de estos

dos últimos, desde una perspectiva geográfica, es que forman parte del Sahel: El borde meridional del Sáhara donde el desierto da paso a una zona de matorral bajo. La fachada atlántica y el Sahel conforman el escenario de los fenómenos a tratar en este trabajo.

Subdesarrollo, estados fallidos y guerra

Atendiendo a los indicadores socioeconómicos África Occidental presenta un panorama desolador. Según los datos del Human Development Report 2007-2008 (UNDP, 2007) de los 177 países considerados encontramos 22 países calificados de bajo desarrollo humano, diez corresponden a países de África Occidental y cinco de ellos cerrando la clasificación son: Mali, Níger, Guinea Bissau, Burkina Faso y Sierra Leona. De Liberia ni siquiera existen datos.

Existe una extensa bibliografía en torno a la quiebra de los Estados poscoloniales africanos que coinciden en caracterizarlos como entidades políticas impuestas a los pueblos africanos. El resultado es que medio siglo después del proceso de descolonización un buen número de países africanos responde a la definición de estado fallido. The Fund for Peace y la revista *Foreign Policy* elaboran cada año su Índice de Estados Fallidos que de menos a más estables agrupa los países en cuatro categorías. En la clasificación del año 2007 encontramos a cinco países de África Occidental dentro del grupo de los 32 países con un aparato estatal más colapsado: Costa de Marfil (6°), Guinea Conakry (9°), Nigeria (17°), Sierra Leona (23°), Liberia (27°) y Níger (32°).

Mientras excepciones como Senegal y Ghana han logrado cierta estabilidad política desde el momento de su independencia, los países de la zona han experimentado un buen número de guerras civiles desde el fin de la Guerra Fría. A pesar de su carácter intraestatal las guerras civiles en África Occidental han afectado a los países limítrofes y han sido testigos de la intervención de un buen número de actores internacionales externos a África: Los cascos azules de Naciones Unidas han sido enviados a Liberia y Sierra Leona, mientras que Francia, Reino Unido y Portugal han intervenido militarmente en antiguas colonias de la región.

El ciclo de guerras civiles en África Occidental arranca el 24 de diciembre de 1989, mes y medio después de la caída del Muro de Berlín. En esa fecha las fuerzas del Frente Nacional Patriótico de Liberia de Charles Taylor entraban en el país desde Costa de Marfil iniciando así la primera de dos guerras civiles (1989-1996 y 1999-2003) que terminarían afectando a la región. Las guerras civiles de Liberia propiciarían una operación multinacional de la ECOMOG, el brazo militar de la organización regional ECOWAS, que entraría en el juego de la explotación de los recursos naturales del país (Ruiz-Giménez, 2003: 23-60).

La presencia de tropas de Sierra Leona en el contingente de ECOMOG llevó a Taylor como represalia a apoyar al Frente Revolucionario Unido contra el gobierno de Freetown desestabilizando a otro país de la región. Sierra Leona entraría así en su propio ciclo de conflictos que duraría nueve años (Gberie, 2005).

El 23 de marzo de 1991 el FRU lanzó su primer ataque en el país tras cruzar la frontera procedente de Liberia. Su líder, Foday Sankoh, había coincidido en campos de entrenamiento libios con Charles Taylor. Al igual que en el caso de Liberia, los recursos naturales de Sierra Leona, en este caso diamantes, fueron convertidos en el motor económico del conflicto (Campbell, 2003). Del mismo modo que en el caso de Liberia una misión internacional de ECOMOG fue desplegada en el país para terminar convirtiéndose en un actor más del conflicto participando en el tráfico de diamantes. El gobierno de Sierra Leona llegó a recurrir a los servicios de una empresa militar privada sudafricana, Executive Outcomes, que rodeada de polémica demostraría una capacidad que fuerzas de paz supuestamente bien intencionadas no lograron (Pérez Triana, 2006).

En 1999 se estableció la United Nations Mission in Sierra Leona (UNAMSIL) que sustituyó a las fuerzas de ECOMOG. La inoperancia de los cascos azules llevó al Reino Unido a la ejecución en 2000 de una misión unilateral de protección y evacuación de civiles que una vez sobre el terreno terminó enfrentándose al FRU y pacificando el país.

Guinea Bissau vivió su propio episodio de guerra civil entre los años 1998 y 1999 convirtiendo al país en un tablero de juego de las

influencias portuguesa y francesa en la zona (Rodrigues Zeverino, 2005: 62-85) que llevaría a sendas intervenciones armadas. La misma suerte corrió Costa de Marfil —hogar de la más importante comunidad francesa en la región por su estabilidad— que como en Guinea Bissau, un intento de deponer al presidente en 2002 degeneró en un conflicto civil que dividió al país en dos y dio paso a una intervención francesa seguida de fuerzas de ECOMOG.

¿La anarquía que viene?

Los países de África Occidental fueron el destino de una serie de viajes del periodista estadounidense Robert D. Kaplan cuyas conclusiones tomaron forma en el artículo «La Anarquía que viene» (2000, 17-74), publicado originalmente en la revista *The Atlantic* en febrero de 1994. La tesis principal de Kaplan es que fuera del privilegiado mundo desarrollado, donde se había establecido la idea de que el fin de la Guerra Fría suponía una nueva era de paz, se abría una nueva era de conflictos propiciados por el colapso de los estados, la presión demográfica y la escasez de recursos naturales.

La perspectiva de Kaplan ha sido altamente influyente y está en la línea de quienes consideran que los conflictos armados fuera del mundo desarrollado en la posguerra fría han entrado en una era de nuevas guerras de odios étnicos (Kaldor, 2001) en las regiones del planeta de espaldas al mundo cosmopolita y globalizado. Frente a la idea de que los problemas de África se deben a una desconexión de la globalización coincidimos con Manuel Castells (2001:119) en que «África no está fuera de la economía global. Por el contrario, está desarticulada por su incorporación fragmentada a la economía global». Como veremos, los fenómenos que abordamos en este trabajo se caracterizan por una conexión perversa de África a redes globales de terrorismo y crimen organizado en la lógica descrita por Naim (2006) y Glenny 2008.

LA NUEVA RUTA AFRICANA DE LA DROGA

Históricamente las principales rutas de la cocaína colombiana hacia Europa cruzaban el Atlántico desde el Caribe hasta Ho-

landa o la península Ibérica vía los archipiélagos de Azores, Madeira y Canarias. Con el tiempo, aumentó la eficacia de las fuerzas del orden en la persecución del narcotráfico debido a una serie de medidas como la mejor vigilancia de las costas gallegas, el aumento de los controles en los aeropuertos holandeses y la mayor colaboración entre países (UNODC, 2007:6). En un momento de aumento del consumo en Europa, las redes de narcotráfico han buscado rutas más fáciles para la introducción de la droga en Europa y se han fijado en la fachada atlántica de África Occidental.

La autopista de la droga

La capacidad de las organizaciones criminales para operar en la zona frente a las fuerzas de seguridad pública se incrementa en comparación con lo que sucede en Europa Occidental y el Caribe. Sus recursos tecnológicos, por ejemplo navegación y comunicación por satélites, no tienen competencia con los empleados por las fuerzas públicas de los países de África Occidental. La capacidad de las organizaciones criminales de corromper autoridades, jueces y policías, dado el nivel de los salarios locales, es muchísimo mayor al manejar sumas millonarias de dinero. Además, la extensión del territorio y los recursos limitados de las fuerzas del orden locales también facilita la operación en la zona de las redes de narcotráfico. En palabras de Amado Philip de Andrés (2008: 204), representante adjunto regional para África Occidental y Central de la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNDOC), «las duras condiciones económicas y sociales, la extendida corrupción, los escenarios de conflictos y postconflictos, las administraciones estatales en colapso y una creciente cultura de impunidad alimentan las prácticas criminales en la región».

La droga que llega a Europa vía África Occidental procede fundamentalmente de América Latina, partiendo desde Venezuela o Brasil en barco o avión para realizar el cruce del Océano Atlántico por rutas en torno al paralelo 10 al que se conoce como autopista 10. En el caso del traslado por mar se hace en barcos que sólo navegan por la noche, por el día se mantienen al paio

cubiertos con lonas azules, tardando así cuatro o cinco noches en cruzar el Atlántico. Los traslados por aire se hace en aviones pequeños al los que se instalan depósitos suplementarios para aumentar su autonomía de vuelo y que aterrizan en pistas poco vigiladas en los países de destino. Los países de África Occidental se emplazan como almacenes temporales donde se reparte la droga en cargamentos más pequeños para introducirlos en Europa. Las organizaciones criminales disminuyen así riesgos realizando la última etapa con cargamentos más pequeños y de menor valor.

Se emplean varias rutas. Por tierra, en África, hasta Marruecos para aprovechar los canales habituales de entrada del hachís. Por mar, mediante barcos de recreo, pesqueros, lanchas rápidas, etc. Por avión, mediante pequeños aviones de la misma manera que se hace para cruzar el Atlántico. Un caso notorio es el de un bimotor Cessna con 106 kilos de cocaína pilotado por dos alemanes que fueron detenidos en el pequeño aeródromo segoviano de Fuentemilanos. El avión había partido de alguna pista desconocida entre Senegal y Guinea Bissau y los organizadores del vuelo pretendían aprovechar la falta de control del pequeño aeródromo segoviano, que se empleaba normalmente para el vuelo sin motor (Duya, 2007). Por último se emplean «mulas» que tratan de introducir en Europa través de vuelos comerciales paquetes de droga en las ropas, el equipaje o el cuerpo. Según datos de Interpol, el 21% de la droga confiscada en aeropuertos europeos durante el año 2006 tenía como origen África (AFP, 2007).

Si la presencia en la zona de acaudalados ciudadanos colombianos protegidos en sus grandes mansiones con guardias armados ya es notoria (Vulliamy, 2008), se ha detectado además la presencia de organizaciones asiáticas que estarían empezando también a usar la zona como plataforma de introducción en Europa y EE.UU. de heroína (Hesterman, 2008).

El desigual combate contra el narcotráfico

Las estadísticas sobre tráfico de drogas presentan el problema —como el análisis de todo tráfico ilícito— de que sólo podemos aspirar a realizar cálculos aproximados a partir de las incau-

taciones, pero es ya significativo que se haya disparado esa cantidad. Entre 2005 y 2007 en la región de África Occidental las fuerzas del orden interceptaron 33 toneladas de cocaína en 23 operaciones (Johansen, 2008:6). Hasta aquel momento la suma para todo el continente rara vez llegaba a la tonelada y las estimaciones de INTERPOL hablan de que hasta dos tercios de la cocaína que llega a Europa podría estar haciéndolo vía África Occidental (McConell, 2008).

Reflejo de la incapacidad de los gobiernos de la zona es que buena parte de los alijos incautados localmente sean de forma accidental y que las sumas anuales en realidad representan unos pocos cargamentos de gran tamaño. Así en 2006 la captura de 1,9 toneladas de cocaína en Ghana y 600 kilos en Guinea Bissau constituyeron el 90% de todas las capturas del continente (UNODC, op. cit.: 5). Además, el grueso de las estadísticas en los países africanos se lo llevan las capturas hechas por España y Reino Unido, por ejemplo, en 2005, la totalidad de los 53 países africanos incautaron una suma de 2,5 toneladas de cocaína, mientras las autoridades españolas en julio de ese año detuvieron un buque con bandera de Ghana transportando 3 toneladas (UNODC, op. cit.: 6).

No deja de llamar por tanto la atención que Naciones Unidas señalara a Guinea Bissau como el primer «narco estado» africano. La guerra civil de finales de los años 1998 a 1999 llevaron a la mayoría de países a evacuar sus delegaciones diplomáticas y a atender las relaciones con Guinea Bissau desde la vecina Senegal, además, los informes internacionales sobre corrupción y colapso de la administración pública local han llevado a las instituciones internacionales a no proveer al país de fondos de ayuda. Con sus 350 kilómetros de costa y cerca de 90 islas Guinea Bissau ofrece muchas bahías recónditas donde descargar los cargamentos de barcos con drogas. Por otro lado, las fuerzas del orden locales y el sistema judicial han demostrado ser bastante inoperantes (Vulliamy, op. cit.).

YIHAD EN EL SAHEL

El 23 de febrero de 2007 el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate argelino hizo pública su transformación en Al

Qaeda en el Magreb Islámico. En un fenómeno paralelo a la conversión de las fuerzas yihadistas del jordano Al Zarqawi en Iraq, un grupo terrorista de ámbito local se convertía de la noche a la mañana en una rama regional de Al Qaeda.

El giro transnacional del GSPC podría considerarse una estrategia de superación de la pérdida de arraigo en Argelia tras años de sangrienta guerra civil. Pero suponía la plena constatación del signo de los tiempos dónde, más allá de las fronteras estatales de países con una larga historia de desconfianza mutua, Al Qaeda en el Magreb Islámico emerge como un actor transnacional. Desde entonces la nueva organización ha atentado principalmente en Argelia, empleando a los países con los que tiene frontera al sur como retaguardia.

Los miembros de Al Qaeda en el Magreb Islámico se mueven en un arco que abarca desde Mauritania a Chad, pasando por Mali y Níger, en una zona tradicionalmente usada por contrabandistas «donde trapichean y roban con la ayuda de nómadas, pastores y cheijis locales a los que proporcionan dinero y vehículos todo terreno» (Irujo, 2007). Aprovechan la dificultad de vigilar las extensas fronteras por parte de gobiernos con escasos recursos y la corruptibilidad de los agentes públicos de la misma manera que los narcotraficantes en los países de la costa atlántica.

A pesar del aparente aislamiento en el desierto, la existencia de Al Qaeda en el Magreb Islámico no sólo afecta a los países de la zona. Se ha descubierto que la organización ha financiado sus actividades terroristas mediante robos en viviendas en España (Rodríguez y Yoldi, 2008), mientras que se sospecha que se han reclutado voluntarios entre la comunidad musulmana en España para ser enviados a campamentos de instrucción en el Sahel (Irujo, op. cit.).

Mauritania, el eslabón débil

El 6 de agosto de 2008 un golpe de estado militar cortó de raíz el esperanzador proceso democrático mauritano (Ojeda García, 2008). Los líderes del golpe han justificado su acción en la ineficaz acción del gobierno elegido democráticamente que liberó muchos presos militantes islamistas (Copnall, 2008). Paradójicamente, jun-

to a la condena internacional, Al Qaeda en el Magreb Islámico hizo un llamamiento a una Yihad contra el nuevo régimen al que consideran un aliado de EE.UU. en la zona (Adams, 2008).

Mauritania se ha convertido en el único país fuera de Argelia donde Al Qaeda en el Magreb Islámico ha actuado repetidamente. En junio de 2005 un ataque contra una base militar se saldó con 15 muertos cuando la organización todavía era el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate. En diciembre 2007 se produjeron dos ataques: uno en el que murieron tres soldados y otro contra cuatro turistas que resultaron muertos en la ciudad de Aleg. En febrero 2008 se produjo un ataque sin daños personales contra la embajada de Israel.

Las amenazas tras el golpe de estado de agosto de 2008 se convirtieron en realidad el 15 agosto 2008 con un ataque a 80 kilómetros al este de la ciudad minera de Zouerat en el que murieron 12 soldados (Cembrero, 2008). En la zona la empresa estatal SNIM extrae hierro, convirtiendo a Mauritania en el séptimo suministrador mundial del metal. Se sospecha que los ataques a turistas y a las zonas mineras forman parte de una estrategia de estrangulamiento económico del país (Fertley, 2008a). Ante el aislamiento internacional el nuevo régimen se ha planteado acudir a las monarquías petroleras del Golfo Pérsico (Fertley, 2008ba), lo que podría llevarnos a un realineamiento de la política exterior mauritana y a la entrada del wahabismo en el país de la mano de la ayuda saudí.

CONCLUSIONES

Hasta ahora África aparecía en los medios de comunicación españoles como escenario de tragedias capaces de generar conmiseración y con suerte solidaridad. Pero siempre el impacto que se percibía en la sociedad española era nulo. África estaba muy lejos. Los ejes principales de la política exterior española apuntaban a la Unión Europa como proyecto de futuro y a Hispanoamérica por los vínculos históricos. Ese momento ha pasado. La realidad del continente africano, o al menos la de una región del mismo, tiene ahora mismo consecuencias en España que van más allá de la llegada desde 2000 de inmigrantes irregulares por vía marítima (Naranjo, 2006:33).

Los fenómenos descritos en este trabajo no han pasado desapercibidos para el gobierno español. El Ejército del Aire ha donado aviones de vigilancia marítima a Mauritania, Senegal y Cabo Verde por un lado (De Rituerto, 2007). Mientras, el Ministerio del Interior se ha ofrecido a colaborar con las autoridades de Mali en la vigilancia de sus fronteras. Siendo reseñable que se haya pasado a la acción, cabe preguntarse si existe una visión de conjunto para realizar una labor coordinada entre las distintas ramas del gobierno. Los tráfico ilícitos y el terrorismo no encajan en las amenazas convencionales tradicionales, entran en un terreno difuso propio del siglo XXI que requiere un enfoque integral y la labor coordinada de diferentes administraciones públicas. Además, si en el caso del Flanco Sur tradicional se estudiaban los intereses y las acciones de los distintos gobiernos magrebíes, en África Occidental un factor determinante es la debilidad de los Estados que ha propiciado que los actores a tener en cuenta sean subestatales y transnacionales.

Se decida o no España a actuar con firmeza en África Occidental el continente se ha convertido en el escenario de un nuevo Gran Juego entre estadounidenses y chinos (Michel, 2008) con los recursos naturales como meta, en especial el petróleo (Ghazvinian, 2007). La creación del mando regional AFRICOM es un signo a cuenta, estableciendo un modelo de acción inter agencias en el que inspirarse.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, Johathan, «Mauritania hunts Al Qaeda militants», *The Christian Science Monitor*, 19 septiembre 2008, <http://www.csmonitor.com/2008/0918/p99s01-duts.html> [Consultado el 29/10/08].
- AGENCE FRANCE-PRESSE, «West Africa becoming key cocaine transit route to Europe: Interpol», 7 noviembre 2007, <http://www.africasia.com/services/news/newstitem.php?area=africa&item=071107202533.8hhx0bic.php> [Consultado el 08/11/07].
- BARBÉ, Esther, «La región mediterránea (III). La aportación española en materia de seguridad» en *Afers Internacionals*, Otoño-Invierno 1984, págs. 5-23.
- CAMPBELL, Greg, *Diamantes sangrientos*, Paidós, Barcelona, 2003.
- CASTELLS, Manuel, *La Era de la Información*, Vol. III, 3.ª edición, Alianza, Madrid, 2001.

- CEMBRERO, I., «Al Qaeda mata a 12 soldados mauritanos», *El País*, 16 septiembre 2008.
- COMPNALL, James, «How real is Mauritania's terror threat?», BBC News, 26 agosto 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7581082.stm>, [Consultado el 29/10/08].
- DE ANDRÉS, Amado Philip, «West Africa Under Attack: Drugs, Organized Crime and Terrorism As The New Threats To Global Security» en *UNISCI Discussion Papers*, núm. 16, Enero/Febrero 2008, págs. 203-228.
- DE RITUERTO, Ricardo M., «España da aviones a Mauritania, Cabo Verde y Senegal para frenar la inmigración», *El País*, 30 septiembre 2007. [Consultado el 22/05/2008].
- DUYA, Jesús, «La cocaína llega de África», *El País*, 15 julio 2007.
- FERTEY, Vincent, «Latest al Qaeda attack ratchets up Mauritania risk», Reuters, 17 septiembre 2008, <http://www.reuters.com/article/idUSLH2972620080917> [Consultado el 20/10/08].
- FERTEY, Vincent, «Mauritania says will turn to Arabs if West shuns it», Reuters Africa, 30 septiembre 2008, <http://africa.reuters.com/top/news/usnJOE48T0JQ.html> [Consultado el 8 de octubre de 2008].
- FONTENLA BALLESTA, Salvador, «La defensa de España y el flanco sur» en *Fuerzas de Defensa y Seguridad*, núm. 335, septiembre 2008, págs. 28-37.
- GBERIE, Lansana, *A Dirty War In West Africa*, Indiana University Press, Bloomington, 2005.
- GHAZVINIAN, John, *Untapped. The Scramble For Africa's Oil*, Harcourt, Orlando, 2007.
- GLENNY, Mischa, *McMafia*, Destino, Barcelona, 2008.
- HESTERMAN, Jenni, «The Drug War Expands to Western Africa» en *In Homeland Security*, julio 2008, http://inhomelandsecurity.com/2008/07/the_drug_war_expands_to_wester.html [Consultado el 19/08/08].
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Côte d'Ivoire: No Peace in Sight», Dakar/Bruselas, julio 2004, http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/west_africa/082_cote_d_ivoire_no_peace_in_sight.pdf [Consultado el 29/10/08].
- IRUJO, José María, «Al Qaeda entrena en el desierto del Sahel a yihadistas reclutados en España», *El País*, 11 febrero 2007.
- JOHANSEN, Raggie, «Guinea Bissau: A new hub for cocaine trafficking» en *UNODC Perspectives*, núm. 5 mayo 2008, págs. 4-7.
- KALDOR, Mary, *Las nuevas guerras*, Tusquets, Barcelona, 2001.
- MCCONELL, Tristan, «West Africa now key cocaine hub for Europe», *The Christian Science Monitor*, 23 noviembre 2007, <http://www.csmo>

- nitor.com/2007/1123/p06s01-woaf.html [Consultado el 20/10/2008].
- MICHEL, Serge, «Cuando China encontró a África» en *Foreign Policy Edición Española*, núm. 27, junio/julio 2008, págs. 41-48.
- NAIM, MOISÉS, *Ilícito*, Destino, Madrid, 2006.
- NAVARRO, José, *Cayucos*, Debate, Barcelona, 2006.
- OJEDA GARCÍA, Raquel, «Mauritania tras el golpe de Estado de agosto de 2008: continuidades y cambios», Real Instituto Elcano, ARI núm. 94, 2008.
- PÉREZ TRIANA, Jesús, «Executives Outcomes: Una compañía militar privada pionera y las posibilidades de la pacificación privada», II Congreso Internacional de Seguridad y Defensa, Granada, 8, 9 y 10 de noviembre 2006.
- PÉREZ, Jesús, «La modernización de la fuerza aérea argelina (I)» en *Fuerzas de Defensa y Seguridad*, núm. 335, septiembre 2008, págs. 38-43.
- RODRIGUES ZEVEIRINO, Guilherme Jorge, *O Conflicto Político-militar na Guiné-Bissau*, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, Lisboa, 2005.
- RODRÍGUEZ, COSTA, Rodrigo, «El rearme marroquí», en *War Heat Internacional*, núm. 1 julio 2002, págs. 22-27.
- RODRÍGUEZ, Jorge A. y YOLDI, José, «Hemos eliminado a 25 infieles», *El País*, 25 octubre 2008.
- RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, «El colapso del estado poscolonial en la década de los noventa. La participación internacional» en PEÑAS, Francisco Javier (ed.), *África en el sistema internacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2000, págs. 165-208.
- RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, *Las buenas intenciones*, Icaria, Barcelona, 2003.
- THE FUND FOR PEACE Y FOREIGN POLICY, «*The Failed States Index 2007*», julio/agosto 2007, http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865 [Consultado el 29/10/08].
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, «Cocaine Trafficking In Western Africa», octubre 2007, www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Cocaine-trafficking-Africa-en.pdf [Consultado el 29/10/08].
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, «*Human Development Report 2007/2008*», 2007, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/> [Consultado el 29/10/08].
- VULLIAMY, Ed, «How a tiny West African country became the world's first narco state», *The Observer*, 8 marzo 2008, <http://www.guardian.co.uk/world/2008/mar/09/drugstrade> [Consultado el 10/03/2008].

GOBERNABILIDAD Y SECURITIZACIÓN EN EL ÁREA ANDINA. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS

GABRIEL OROZCO RESTREPO
Universidad del Norte, Colombia

Resumen

La globalización no solo ha traído consigo cambios sustanciales en la configuración de la cartografía internacional, sino que ha redefinido en su gran mayoría las dinámicas de distribución de poder y la forma en que interactúan las unidades del sistema. Más que hablar de una estructura de poder a nivel global, la Escuela de Copenhague se centra en las dinámicas de los *Subsistemas*, definidos estos como enclaves regionales claramente delimitados y con una agenda marcada por los asuntos de seguridad, entendida esta no solamente desde el ámbito militar. En tal sentido el documento expone, bajo la luz de los conceptos, categorías y premisas de esta escuela de las relaciones internacionales, las problemáticas de gobernabilidad y securitización en el área andina.

Palabras clave. Área andina; Dinámicas de los subsistemas globalización; Gobernabilidad; Seguridad.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y SUS ELEMENTOS INTERPRETATIVOS

Hoy por hoy la seguridad se ha convertido en uno de los ejes que articula las Relaciones Internacionales, no solo porque según Ulrich Beck no vivimos en un mundo *post*-moderno sino en un mundo *más*-moderno en donde la sociedad global se enfrenta al riesgo constante de perder las certidumbres que ha construido por tantos años y con tanto esfuerzo —aunque paradójicamente sea ella misma la que ha creado sus propios riesgos—,

sino además por lo que Gustavo Palomares denomina como la seguridad globalizada, pues una serie de fenómenos —tales como la interdependencia generada por las tecnologías de la comunicación y la información, o la pérdida de protagonismo y control en los asuntos internacionales por parte de los estados, así como el impacto e influencia mundial de fuerzas transnacionales como el terrorismo yihadista— han puesto en evidencia la vulnerabilidad e inestabilidad a la que se enfrenta el sistema internacional actualmente. Este hecho llevó a muchos *policy makers* a añorar la Guerra Fría, pues tal y como en el año 1989 el vicesecretario de estado norteamericano Lawrence Eagleburger vaticinara: «las relaciones internacionales serían menos estables y predecibles y el mundo se tornaría más turbulento y difícil de controlar» (citado en Peñas, 1997: 227).

Autores como Noam Chomsky, Michael Mann o Samir Amin entre otros, se han referido a este fenómeno de intervenciones militares para ratificar la idea de que nos encontramos en una era Unipolar, marcada por las pulsaciones imperialistas de algunos *policy makers* —en especial de los *Neo-cons*—¹. El hecho central para estos analistas es que la política exterior norteamericana se basa en una estrategia hegemónica de dominación mundial, la cual no permite la emergencia de súper potencias que puedan hacer contrapeso y equilibren la distribución del poder mundial. Un hecho incontestable que refuerza este argumento es que ninguna otra potencia mundial logra equiparar el gasto en seguridad y defensa, así como ninguna otra tiene la capacidad o voluntad tanto logística, como humana y económica, de disponer de tropas y armamento en todo el mundo con el fin de atacar una amenaza allá donde esta se presente.

Ahora bien, la innegable supremacía del poder militar norteamericano no conduce, necesariamente, a la proposición según la cual la dinámica internacional debe ser interpretada bajo la

1. Los *Neocons* se asocian con una serie de asesores y funcionarios en las esferas más altas de toma de decisiones de la casa blanca, los cuales están estrechamente vinculados a la doctrina del realismo preventivo. Véase: TAIBO, Carlos (2004).

óptica de los designios de la política exterior de esa súper-potencia, en otras palabras, la unipolaridad en el ámbito militar no puede ser extendida a las otras dimensiones en las que se despliega el poder. Joseph Nye ha mostrado con bastante vehemencia que en el mundo interdependiente de nuestros días la imagen exterior, junto con la capacidad de competencia en los mercados internacionales, determinan también el poder de influencia tanto a nivel regional como global. Y en este orden de ideas Estados Unidos ha perdido bastante terreno, por lo que es difícil afirmar plenamente que el mundo globalizado obedezca en sentido estricto a una estructura unipolar de dominación mundial por parte de la super-potencia triunfadora de la post Guerra Fría. La pregunta pertinente es entonces: ¿en qué tipo de estructura estamos?

Según Esther Barbé la estructura del sistema internacional puede responder a tres tipología diferentes, cada una de las cuales tiene unos rasgos que la distinguen en función de las disposiciones de sus unidades, la capacidad de brindar estabilidad, el poder de coerción y el cambio que se genera dentro del mismo sistema hacia uno nuevo. En tal sentido, podemos decir que una de las estructuras que analiza Esther Barbé, como es el caso de la bipolaridad, queda descartada dentro del actual sistema internacional, puesto que no hay dos grandes poderes que se contrapesen en todos los ámbitos. El actual sistema internacional solo lo podemos circunscribir, por tanto, en dos tipos de estructura: unipolaridad o multipolaridad.

Tal y como hemos mostrado el mundo es en cierto sentido unipolar, pero también en otro sentido es multipolar; es por ello que algunos autores han comenzado a trabajar con el concepto híbrido de *unimultipolaridad*, el cual reconoce la supremacía del poder norteamericano en el ámbito militar y estratégico, pero incluye la variedad de potencias en los distintos ámbitos del poder. Samuel Huntington fue quien acuñó este término, pues para él «La política internacional contemporánea no se ajusta a ninguno de estos tres modelos. Se trata de un híbrido extraño, un sistema *unimultipolar* formado por una superpotencia y varias potencias principales... Estados Unidos es el único país que tiene preeminencia en todas las esferas de poder —económica, mili-

tar, diplomática, ideológica, tecnológica y cultural— con el alcance y la capacidad para promover sus intereses virtualmente en cualquier parte del mundo. En un segundo nivel, están las principales potencias regionales, que son preeminentes en algunas zonas del mundo y que no pueden expandir sus intereses y capacidad globalmente como lo hace EE.UU. [...] En un tercer nivel, se encuentran las potencias regionales secundarias, cuyos intereses a menudo están en conflicto con los Estados regionales más poderosos» (Huntington, 1999).

Esta caracterización del sistema internacional apunta en la dirección correcta, pero es restringida en la medida en que no analiza las distintas dinámicas en las que se despliegan las unidades en los niveles de análisis que se describen. Es por esto que se hace necesario un planteamiento más comprensivo y profundo para entender las dinámicas de seguridad en la globalización. Es aquí en donde surge el valioso aporte que elaboró la Escuela de Copenhague² (Orozco, 2006) con la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional.

Para los autores adscritos a esta escuela de las Relaciones Internacionales hay dos hechos que marcan sustantivamente la configuración de la cartografía internacional actual, estos son, el fin de la Guerra Fría y el proceso descolonizador (Buzan y Wæver, 2003: 14), ambos fenómenos llevaron no solo a la aceleración de tendencias de la globalización que se venían manifestando desde tiempo atrás, sino que además acentuaron las dinámicas regionales, las cuales determinan, en gran medida, la estructura del sistema internacional. Y es que en efecto el análisis de las tendencias propias de la globalización se ha ido circunscribiendo al peso sustantivo que tienen las regiones como entes de poder; es

2. Desde una perspectiva sociológica la Escuela de Copenhague se refiere a una serie de investigadores que trabajaban en el Instituto de Investigación para la paz de Copenhague y que en 1985 elaboraron una investigación pionera sobre la 'seguridad europea'. Véase JAHN, Egbert; Pierre LEMAITRE & Ole WÆVER (1987). WÆVER, Ole, Pierre LEMAITRE & Elzbieta TROMER (eds.) (1989). BUZAN, Barry; Morten KELSTRUP, Pierre LEMAITRE, Elzbieta TROMER, and Ole WÆVER (1990). WÆVER, Ole, Barry BUZAN, Morten KELSTRUP, and Pierre LEMAITRE (1993). Barry BUZAN, Jaap DE WILDE, and Ole WÆVER (1998).

por esto que, el regionalismo o la configuración de la arquitectura internacional a partir de entes de poder en espacios geográficos localizados se ha convertido en el objeto de estudio de los analistas internacionales (Nolte, 2006).

Barry Buzan en un texto crucial para la discusión sobre la nueva agenda de la seguridad en tiempos de post Guerra Fría plantea que es necesario tener en cuenta la multiplicidad de objetos referentes de la seguridad, esto es, la seguridad se puede referir unas veces al Estado, otras al sistema internacional y en algunos casos al individuo concreto, es por ello mismo que la seguridad tiene varios sectores en los que se despliega (Buzan, 1991). Este aporte es considerable pues desde la perspectiva teórica hasta ese momento, tal y como señala Wæver, (1996: 155) la existencia de paradigmas diversos había llevado a un estancamiento del diálogo entre distintos programas de investigación científica que consideraban como su objeto de referencia o sus sectores prioritarios unos sobre otros, lo cual paralizó el avance en la comprensión de los fenómenos claves de las relaciones internacionales. Desde esta perspectiva la Escuela de Copenhague ha tenido la característica según Claudia Sisco y Olaguer Chacón (2004) de ser una escuela ecléctica, tomando lo más destacable de una teoría en un determinado contexto y reunificarla con otras posiciones ontológicas sobre la naturaleza del sistema internacional.

Ahora bien, otro aspecto que es necesario mencionar como aporte sustantivo de esta escuela a los estudios de seguridad y a la reflexión teórica de las relaciones internacionales proviene de la introducción en el análisis internacional de categorías propias de la filosofía del lenguaje, concretamente de las teorías de Austin (1962) y Searle (1965). Para estos pensadores los actos de habla representan no solo un estado de cosas, sino además un efecto que puede llevar a una acción en un sentido u otro; esto es importante para el análisis de la política internacional porque cuando un líder político invoca una alocución sobre un estado de cosas, no solo está generando un impacto en sus oyentes, sino que además genera una realidad que puede ser manipulada o direccionada en virtud del acto de habla que en ese momento el líder político está realizando. Y es aquí en donde el análisis se torna un tanto más *foucaultiano* (1968 y 1978) pues el manejo del

lenguaje deriva en una microfísica del poder, esto es, en una voluntad de poder por parte de los agentes que toman las decisiones en las esferas más altas del estado, para someter o doblegar una determinada concepción de la sociedad en virtud de los intereses de unos que ostentan el control de los medios políticos y policiales para lograr ello. Y es aquí en donde surge el término de Securitización.

Durante los últimos años se ha debatido en la disciplina de las Relaciones Internacionales sobre las acepciones de la Securitización (Williams, 2003) y lo cierto es que se ha mostrado como una herramienta poderosa a la hora de referirse e ilustrar fenómenos propios de la globalización. Securitización se puede definir como el acto de habla por el cual se le da status de seguridad a algo y, por tanto, como asunto que requiere una acción prioritaria y urgente. En principio esta definición no comporta mayor problema, salvo por lo que implica la acción prioritaria y urgente, la cual implica tres hechos que caracterizan la securitización: rompimiento de reglas o normas plenamente establecidas y reconocidas por una comunidad política; uso desproporcionado de la Fuerza frente al hecho que invocó la acción securitizante; tratamiento y respuesta desde el aspecto exclusivamente militar al hecho que invocó la acción securitizante. Y es aquí en donde completamos el cuadro del análisis del concepto de seguridad como categoría ontológica de las Relaciones Internacionales (Orozco, 2005-2006), pues según la Escuela de Copenhague es necesario tener en cuenta todos estos sectores, objetos referentes, actores funcionales que se pueden ver involucrados sea voluntaria o involuntariamente en el acto securitizante. Solo si se tienen en cuenta todas estas variables de análisis (Véase tabla 1) se puede penetrar en las dinámicas regionales de poder, esto es, en los complejos de seguridad regional.

Un Complejo de Seguridad Regional se define como un conjunto de unidades cuyos procesos principales de securitización y desecuritización son entrelazados de tal forma que sus problemas de seguridad no se pueden analizar ni resolver de manera separada. (Buzan y Wæver, 2003: 44). Esta definición contiene una serie de elementos sustanciales para comprender las dinámicas regionales en tiempos de globalización. En primer lugar, los estados que priorizan los asuntos de seguridad son aquellos

que tienen amenazas comunes, las cuales surgen de factores que los afectan mutuamente; lo anterior implica que los Estados en un complejo de seguridad tienen una interacción geográfica, de la que se crean los *bordes* del Complejo de Seguridad Regional sea por la yuxtaposición de las fronteras de los entes territoriales o por las relaciones de los mismos en zonas geográficas concretas. En segundo lugar, el complejo de seguridad está marcado por las dinámicas de polaridad entre los estados, esto es, la disposición y capacidades —militares, demográficas o económicas—. En tercer lugar, se encuentra la construcción social al interior del complejo, esto es, la percepción de amistad o enemistad de los distintos actores de las unidades del complejo. Y, por último, la configuración del complejo depende del rol de las potencias globales.

Ahora bien, para evaluar las interacciones entre las unidades del sistema es necesario tener en cuenta los patrones que pueden alterar y determinar el cambio o la continuidad dentro del complejo de seguridad estudiado, estos son: *a)* mantenimiento del *statu quo*, la estructura del complejo permanece intacta; *b)* transformación interna, la estructura esencial se modifica por las fuerzas dentro del complejo; *c)* Transformación externa, hay una modificación de la distribución del poder o en los patrones de amistad y enemistad por adición o sustracción de un Estado al subsistema; y *d)* Sobrecubierta u *overlay*, imposición de potencias externas sobre el complejo, restringiendo su dinámica. Cada Complejo de Seguridad Regional tiene sus propias interacciones así como sus características, y dependiendo de unas u otras se podrá catalogar de la siguiente manera:

El trabajo fundamental de este documento consiste en ubicar en una de estas tipologías al área andina, intentando con ello encuadrar sus dinámicas y las problemáticas centrales a las que se enfrenta. En tal sentido, es necesario ubicar los distintos sectores de la seguridad, así como los objetos referentes y las delimitaciones del complejo de tal forma que comprendamos qué tipo particular de Complejo de Seguridad se está configurando en dicha región.

CARACTERÍSTICAS DE LA (SUB) REGIÓN ANDINA COMO COMPLEJO DE SEGURIDAD

El punto de partida del análisis consiste en delimitar con claridad cuáles son los bordes o límites que definen a la región andina, en tal sentido el mapa 3 muestra los bordes, las zonas de tensión, así como los países limítrofes y de influencia en el complejo. Es pertinente aclarar en este punto que esta delimitación no circunscribe a la región dentro de un tipo de complejo de seguridad centrado-institucionalizado, puesto que los procesos de securitización han mostrado la insuficiencia de una actuación conjunta bajo la influencia de un actor supranacional para responder a las crisis o amenazas por las que atraviesa el área andina. La (sub)región se aleja, por tanto, de las dinámicas propias de la *seguridad cooperativa*, la cual a través de muestras de confianza, acciones conjuntas, instrumentos de mediación y resolución de crisis pueda desecuritizar una situación que afecte la estabilidad; en tal sentido Pablo Celi afirma que «en temas de seguridad no existe un sistema subregional de índole colectivo y cooperativo, las relaciones entre los Estados son bilaterales, la región carece de una articulación de respuestas conjuntas frente al predominio de la política norteamericana, centrada en Colombia y en las acciones antinarcóticos, y se mantienen desconfianzas heredadas de los conflictos interestatales o de aproximaciones bilaterales privilegiadas» (2007: 45-46).

Vale la pena detenernos un poco en la índole de los conflictos interestatales y las aproximaciones bilaterales privilegiadas, dado que a partir de estos dos fenómenos podremos comprender con más precisión la naturaleza de las interacciones en el complejo, así como sus dinámicas de securitización. América Latina ha sido una región prolija en conflictos inter-estatales como consecuencia de las disputas territoriales. Para Juan García Pérez:

puede afirmarse que desde el final de las luchas por la independencia hasta los últimos compases del Novecientos los países de América Latina apenas vivieron un momento de sosiego. Y al término del siglo XX no habían desaparecido aún todas las disputas fronterizas pues continuaban en vigor las mantenidas desde hacía tiempo por Guatemala y Belice, Colombia y Venezuela, Venezuela y la Guyana o el conflicto muy largo sostenido entre Argentina e Inglaterra por el dominio sobre las Islas de las Malvinas. (2005: 217).

Hay aquí varios puntos a tener en cuenta y que se relacionan con las razones de fondo que han motivado este tipo de guerras —muchas de las cuales se pueden leer en clave de securitización— a saber, las ambiciones territoriales de algunos Estados que han buscado posicionarse como potencias regionales para tener un mayor poder en la geopolítica internacional y la desviación hacia el exterior responsabilizando al otro de los problemas internos, evitando un señalamiento hacia el régimen interno y convocando una unidad de carácter nacionalista para afrontar la amenaza externa (García, 2005: 223). Lo anterior muestra que gran parte de la dinámica e interacción de los países en América Latina responde a fuerzas de tipo interno, como consecuencia ya sea de las ambiciones territoriales de los mismos Estados o de la necesidad de crear un factor externo —normalmente un vecino— para evitar presiones internas derivadas de crisis económicas o de gobernabilidad.

Ahora bien, Arlene Tickner y Ann Mason (2003) han mostrado que además de estas dinámicas en la región objeto de estudio también se da el efecto de *sobreposición* u *overlay* y que se caracteriza por la interdicción de una potencia extranjera en el complejo, la cual cambia o determina, como consecuencia de la *imposición* de sus intereses, la agenda de los países en la región. Es interesante notar que en estos casos de sobreposición la securitización es un hecho evidente, dado que los medios, así como los fines que se persiguen se dan gracias al recurso de la seguridad y a la toma de medidas extraordinarias o de imposiciones por vía militar. En tal sentido, el plan Colombia y la iniciativa Andina contra las drogas (Council on Foreign Relations, 2004) representarían la mayor estrategia de intervención de Estados Unidos en América Latina con el fin de mantener el control y configurar la agenda regional acorde con sus propios objetivos geoestratégicos. Ambas tendencias pueden ser parte de un mismo fenómeno, a saber, el de un Complejo de seguridad *Estándar*, marcado por la inestabilidad política, las rivalidades regionales, los posibles efectos de desparrame de crisis internas, así como la intervención de una potencia externa (Buzan y Wæver, 2003: 309).

Una vez determinada la (sub) región andina dentro de una de las categorías aquí manejadas es menester hacer un análisis sobre los distintos sectores, así como los procesos de securitización y los objetos referentes de las unidades del complejo, pues ello

nos permitirá entrever posibles futuros escenarios en torno a la dinámica del complejo. En este punto nos vamos a valer de una serie de indicadores en los distintos sectores para ir apuntalando en ese sentido. En el sector económico encontramos a los países del área andina según el World Factbook 2008 de la Central Intelligence Agency CIA de la siguiente manera.

Posición	País	Producto Interior Bruto	Año
33	Venezuela	\$ 334,600,000,000	2007
36	Colombia	\$ 319,500,000,000	
50	Perú	\$ 219,000,000,000	
65	Ecuador	\$ 98,790,000,000	
95	Bolivia	\$ 39,440,000,000	
Posición	País	Tasa de Crecimiento anual	2007
25	Perú	9.00	
31	Venezuela	8.40	
47	Colombia	7.00	
137	Bolivia	4.20	
190	Ecuador	1.90	2007
Posición	País	Ingreso per capita (ppp)	
87	Venezuela	\$ 12,200	
113	Perú	\$ 7,800	
118	Ecuador	\$ 7,200	
123	Colombia	\$ 6,700	
152	Bolivia	\$ 4,000	2007
Posición	País	Tasa de Desempleo	
85	Perú	6.90	
94	Bolivia	7.50	
109	Venezuela	8.50	
116	Ecuador	9.30	
129	Colombia	11.20	2007
Posición	País	Población	
30	Colombia	45,013,672	
43	Perú	29,180,900	
47	Venezuela	26,414,816	
67	Ecuador	13,927,650	
89	Bolivia	9,247,816	Julio 2008

Esto nos muestra que los países del área andina tienen un cierto equilibrio de poder en cuanto a algunos de los indicadores económicos, sobre todo vale la pena resaltar de Venezuela, Perú y Colombia que son los países que más crecen económicamente y que también registran un mayor número de población. Vale destacar que en este aspecto Ecuador y Bolivia muestran los peores indicadores, lo cual sin duda alguna ha repercutido en sus crisis de gobernabilidad y en la injerencia de algunos de los países del complejo dentro de sus asuntos internos (es el caso de la influencia cada vez más notoria de Venezuela en Bolivia y en Ecuador).

En el caso del sector político es pertinente destacar los indicadores del Banco Mundial sobre gobernabilidad, en donde se hace un análisis comparativo sobre la estabilidad política, la efectividad del gobierno o la corrupción entre otros:

Country	Year	Percentile Rank (0-100)	Governance Score (-2.5 to +2.5)	Standard Error
Estabilidad Política				
BOLIVIA	2007	18.3	-0.99	0.21
COLOMBIA	2007	7.7	-1.65	0.20
ECUADOR	2007	18.8	-0.91	0.23
PERU	2007	20.2	-0.83	0.21
VENEZUELA	2007	12.0	-1.23	0.20
Efectividad del Gobierno				
Country	Year	Percentile Rank (0-100)	Governance Score (-2.5 to +2.5)	Standard Error
BOLIVIA	2007	19.9	-0.83	0.18
COLOMBIA	2007	57.8	+0.03	0.16
ECUADOR	2007	12.8	-1.04	0.19
PERÚ	2007	37.9	-0.44	0.17
VENEZUELA	2007	16.6	-0.87	0.16
Control de la Corrupción				
Country	Year	Percentile Rank (0-100)	Governance Score (-2.5 to +2.5)	Standard Error
BOLIVIA	2007	38.6	-0.49	0.13
COLOMBIA	2007	50.2	-0.28	0.12
ECUADOR	2007	19.8	-0.87	0.14
PERÚ	2007	47.8	-0.38	0.13
VENEZUELA	2007	10.1	-1.04	0.12

Lo anterior muestra varias tendencias en cuanto al sector político, pues en algunos países hay muy baja estabilidad política, pero un grado superior de efectividad del gobierno y control de la corrupción, esto puede indicar que en algunos casos, como por ejemplo en Colombia, la búsqueda por el control del territorio y la necesidad de legitimar el régimen esté llevando a una mayor presión interna que generan focos de conflicto al interior del mismo sistema de gobierno. Vale la pena destacar el caso de Venezuela, pues en el primer y segundo indicador está en la segunda posición más baja y en tercero es el más bajo de todos, esto en gran parte muestra el riesgo que representa la situación interna de Venezuela para los procesos de securitización en la región, puesto que una mayor crisis de legitimidad del régimen puede conllevar a una propensión de conflicto con los países vecinos (particularmente con Colombia), buscando convocar un sentimiento nacionalista a favor del régimen. Por otro lado, es de notar que Perú se muestra como el país con mejores indicadores del área andina; en el caso de Bolivia y Ecuador se muestra una cierta tendencia paralela y, aunque varía de un indicador a otro, podríamos decir que tienen un comportamiento semejante.

Ahora bien, vale la pena anotar que en el Global Peace Index, así como en el Índice de Estados Fallidos del Fund for Peace, los países muestran en el indicador de inestabilidad política y de la deslegitimación del estado una tendencia similar, en el sentido de contar con índices y puntajes elevados en ambos.

Indicador Países	GPI Rank 2008 (140 países)	Inestabilidad Política (0-5)	Failed State Index Rank 2008	Deslegitimación del Estado (0-10)
Bolivia	78	3.5	55	7.4
Colombia	130	2.25	37	7.9
Ecuador	100	3.875	68	7.1
Perú	80	2.375	81	6.4
Venezuela	123	3.25	79	7.1

Lo anterior pone en evidencia uno de los problemas centrales del complejo y que marca sustantivamente las dinámicas de securitización en la región, a saber, la baja consolidación de las instituciones del Estado y su crisis de legitimidad, lo cual deriva en mayores presiones para la estabilidad de la región, puesto que los Estados con menor grado de gobernabilidad tienen una propensión al recurso de la securitización, ya que poniendo a un estado de la región como amenaza a la seguridad nacional, pueden garantizar la cohesión del Estado frente a crisis internas. Esta crisis de gobernabilidad y sus efectos en la securitización de la agenda regional también podría explicar en cierta medida el aumento considerable del Gasto en Seguridad y Defensa y la carrera armamentista por la que atraviesan actualmente los países andinos. En el gráfico 3 se aprecia que los países del área andina tienen un gasto superior en Seguridad y Defensa, dada su necesidad de blindarse frente a amenazas regionales transfronterizas o de guardar una suficiente capacidad disuasiva que los salvaguarde de conflictos intra-sociales o interestatales. El análisis muestra entonces que el objeto referente en el conjunto de los Estados del complejo de seguridad regional en los Andes es el Estado, y que en la mayoría de casos los sectores involucrados son el Económico, Militar y Político, no cobrando tanta relevancia el Medioambiental —salvo por el caso del Tratado de Cooperación Amazónica— e inclusive el societal, puesto que el problema central reside en la constitución de los mismos Estados y en su falta de consolidación.

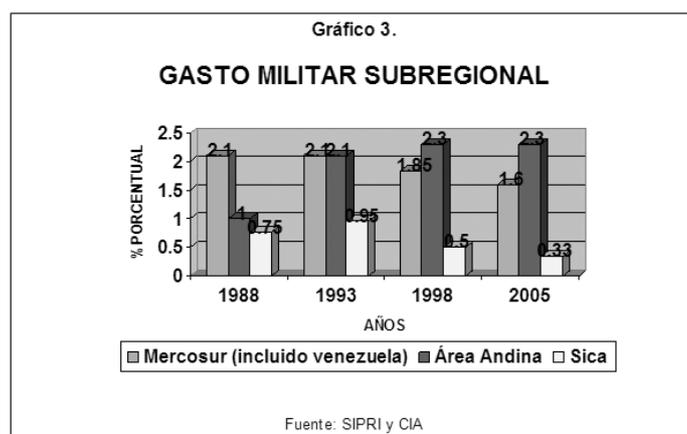


Tabla I

Principales Dinámicas de la seguridad en el área Andina					
País	Objeto Referente	Sectores	Percepción de Amenazas	Actos securitizantes	Actores Funcionales
Bolivia	Estado, Societal	Político, Nación	Intervenciones Externas (Overlay) Grupos de presión contra el régimen	Nacionalizaciones de empresas extranjeras. Desconocimiento de límites fronterizos fijados en tratados	Grupos de presión (sindicatos, movimientos cocaleros, empresas transnacionales) EE.UU.
Colombia	Estado, Empresas	Político, Económico, Militar	Grupos terroristas internos, Narcotráfico, Alianzas de Grupos terroristas con otros Estados	Bombardeos fronterizos, Fumigaciones de cultivos ilícitos en zonas limítrofes, Desplazamiento de tropas más allá de los bordes nacionales	Grupos terroristas, EE.UU, Narcotráfico, Empresas Transnacionales
Ecuador	Estado, Societal	Político, Económico, Nación	Intervenciones Externas (Overlay) Grupos de presión contra el régimen	Nacionalizaciones de empresas extranjeras. Desconocimiento de límites fronterizos fijados en tratados	Grupos de presión (sindicatos, movimientos indígenas, empresas transnacionales) EE.UU.
Perú	Estado	Político, Económico,	Grupos terroristas internos, Narcotráfico,	Desconocimiento de límites fronterizos fijados en tratados	Narcotráfico, Empresas Transnacionales,
Venezuela	Estado	Político, Económico, Militar	Intervenciones Externas (Overlay) Grupos de presión contra el régimen	Nacionalizaciones de empresas extranjeras. Desconocimiento de límites fronterizos fijados en tratados	Grupos de presión (sindicatos, oposición, empresas transnacionales) EE.UU, Narcotráfico, Grupos terroristas.

Fuente: elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

- AMIN, Samir, «Geopolítica del Imperialismo Contemporáneo» Epílogo al libro *Guerra global, Resistencia mundial y Alternativas* de Wim Dierckxsens y Carlos Tablada, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2003.
- AUSTIN, John Langshaw, *How to do Things with Words*, Oxford, 1962. En la versión castellana: *Cómo hacer cosas con palabras*, traducción de Genaro R. Carrió y Eduardo A. Rabossi, Paidós, Madrid, 1982.
- BAKER, Jon, *Blowback, The Cost and Consequences of American Foreign Policy*, 2003. Disponible en http://www.ecclectica.ca/issues/2003/1/baker.asp#_ftn1, consultado el 10 de septiembre de 2008.
- BARBÉ, Esther, *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2003.
- BECK, Ulrich, *Vivir en la sociedad del riesgo mundial*, Traductores: María Ángeles Sabiote González y Yago Mellado López, Serie: Dinámicas interculturales, Número 8, CIDOB edicions, Barcelona, 2007.
- BODEMER, Klaus, «Democracia y seguridad en un mundo globalizado y de riesgos» en *Quórum*, núm. 12, Universidad de Alcalá, 2005.
- BUZAN, Barry & Ole Wæver, *Regions and Powers, the Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Barry BUZAN, Jaap de WILDE, and Ole WÆVER, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder CO, Lynne Rienner, 1998.
- BUZAN, Barry, *People, States and Fear, An agenda for International Security Studies in the Post-Cold war era*, Harvester Wheatsheaf, Worcester, 1991.
- BUZAN, Barry; Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre, Elzbieta Tromer, and Ole Wæver, *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era*, Pinter Publisher, Londres, 1990.
- CELLI, Pablo, «El impacto de las políticas de seguridad en el área andina y las condiciones de la cooperación multilateral», en *Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina*, Grupo de Trabajo en Seguridad Andina Proyecto de Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES), Quito, 2007, págs. 43-66.
- CHOMSKY, Noam, *Hegemonía o supervivencia: El dominio mundial de EEUU*, Traducido por Carlos José Restrepo López, Editorial Norma, 2004.
- Council on Foreign Relations, *Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*, New York, 2004.
- FLEMES, Daniel, «Seguridad Cooperativa en el Sur de América Latina. Una Propuesta Teórica», 51º Congreso internacional de americanistas,

- Santiago de Chile, 2003. Disponible en: <http://www.duei.de/iik/de/content/mitarbeiter/pdf/flemesica2003.pdf>
- GARCÍA PÉREZ, Juan, «Conflictos territoriales y luchas fronterizas en América Latina durante los siglos XIX y XX», en *Norba, revista de historia*, Vol. 18, 2005, págs. 215-241.
- HARDY VIDELA, David A. «La seguridad cooperativa. Un modelo de seguridad estratégica en evolución», *Revista de Marina Armada de Chile*, núm. . 5, 2003. Disponible en: <http://www.revistamarina.cl>
- HUNTINGTON, Samuel P. «La superpotencia solitaria» en *Política Exterior*, 71, Sept-Oct, 1999.
- JAHN, Egbert; Pierre Lemaitre & Ole Wæver, *Concepts of Security: Problems of Research on Non-Military Aspects*, Copenhagen Papers núm. 1, Center for Peace and Conflict Research, Copenhagen, 1987.
- KOLKO, Gabriel, *The Age of War: The United States Confronts the World*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2006.
- MANN, Michael, *El imperio incoherente. Estados Unidos y el nuevo orden internacional*, Paidós, Barcelona, 2004.
- NYE, Joseph, *La paradoja del poder norteamericano*, Taurus, Madrid, 2003.
- NOLTE, Detlef, *Potencias Regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis*, GIGA Working papers, núm. 30, Oct, 2006.
- OROZCO, Gabriel, *El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad*, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 20(1) ISSN: 0717-1498, 2006, págs. 141-161.
- OROZCO, Gabriel, «El concepto de la seguridad en la teoría de las relaciones internacionales», en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72, 2005-2006, págs. 161-180.
- PALOMARES Lerma, Gustavo «Globalización de la Seguridad y realismo preventivo: Los Estados Unidos y el Actual Sistema Internacional», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, Vol. LVI, 2004.
- PEÑAS, Francisco Javier, *Occidentalización, fin de la Guerra Fría y Relaciones Internacionales*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- PERNI, Orietta, «Migraciones y seguridad societal en el área mediterránea», en *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* núm. 94, Universidad de Barcelona, 2001.
- SISCO Marcano, Claudia & Oláguer Chacón Maldonado, «Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad» en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Vol. 25, 2004.
- SEARLE, John, 'What is a Speech Act?' *Philosophy in America*, Allen & Unwin, Londres, 1965, págs. 221-39.

- TAIBO, Carlos, «La renovada pulsión imperial de Estados Unidos», en Ortega Terol, Juan Miguel (coord.): *Irak en clave global*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla la Mancha, 2004.
- TICKNER, Arlene, «La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales», en *Colombia Internacional*, núm. 060, 2004, págs. 12-35.
- TICKNER, Arlene y Ann Mason, «Mapping Transregional Security Structures in the Andean Region», *Alternative*, Vol. 28, núm. 3, 2003, págs. 359-391.
- WADDELL, Eric, *The United States' Global Military Crusade (1945-)*, 2007. Disponible en <http://www.globalresearch.ca> Consultado el 8 de septiembre de 2008.
- WÆVER, Ole, Pierre Lemaitre & Elzbieta Tromer (eds.) *European Polyphony: Perspectives beyond East-West Confrontation*, Macmillan, Londres, 1989.
- WÆVER, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup, and Pierre Lemaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter Publishers, Londres, 1993.
- WÆVER, Ole., «The Rise and fall of interparadigm debate», en Smith, S. Both, K. Y Zalewski M, (eds.) *International theory: positivism and beyond*, 1996, págs. 149-185.
- WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*, Mc Graw Hill, Inc, Nueva York, 1979.
- WALTZ, Kenneth N., *El hombre, el Estado y la guerra*, Editorial Nova, Buenos Aires, 1959.
- WILLIAMS, Michael, «Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics» en *International Studies Quarterly*, Vol. 47, 2003.

GUERRAS DE CUARTA GENERACIÓN Y PERCOLACIÓN DE REDES YIHADISTAS: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA SOCIOFÍSICA

JUAN JOSÉ MIRALLES CANALS
Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen

Se presenta una comunicación que trata sobre la relación entre el fenómeno de percolación y las redes de la yihad, en ella se revisa el concepto de guerra de cuarta generación (4GW), y se contextualiza la guerra del Islam Yihadista contra Occidente como 4GW. Asimismo se consideran las redes de la yihad en el Reino de España en el marco de este contexto. También se revisa el concepto de percolación y se relaciona con 4GW, introduciendo la definición de dimensión memética.

Palabras clave. Sociofísica; Guerra de cuarta generación (4GW); Redes yihadistas; Percolación; Memes.

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la percolación en sistemas físicos complejos ha sido introducido por diversos autores en el análisis de redes complicadas, y en particular en redes sociales y en el análisis de acciones armadas de yihad como la del 11S. En la comunicación se intenta enmarcar el fenómeno de percolación dentro del paradigma de las guerras de cuarta generación (4GW) y la relación del mismo con las redes de la yihad; se consideran las redes yihadistas en el Reino de España y la relación existente entre (4GW), redes yihadistas y el fenómeno de percolación.

Se presentan las guerras de cuarta generación como guerras de memes¹, viajando a través del memex² de los sistemas distribuidos y bidireccionales de comunicación, en este contexto se define la dimensión memética como un componente esencial en el control del fenómeno de percolación en redes yihadistas.

El uso del modelo de percolación en redes yihadistas supone usar los conceptos de simpatizantes pasivos de la causa yihadista, permeabilidad social a la yihad, y espacio físico y social de la percolación yihadista. En la comunicación se introducen estos conceptos, y se particularizan en el contexto de yihad en el Reino de España, se da una estimación numérica de los simpatizantes pasivos de la causa yihadista, así como una estimación del nivel de percolación yihadista actual en el Reino de España.

GUERRA DE CUARTA GENERACIÓN Y REDES YIHADISTAS

El paradigma de guerra de cuarta generación (4GW) fue introducido por una serie de autores^{3, 4, 5, 6}. En los artículos de 1989

1. El término meme fue introducido por Richard DAWKINS en su libro *The Selfish Gene*, Oxford University Press, Oxford, 1989, en el capítulo 11, Memes: the new replicators, y desarrollado por Susan BLACKMORE *The Meme Machine*, Oxford University Press, Oxford, 2000, para representar la unidad básica de transmisión cultural. Hokky SITUNGKIR, «On Selfish Memes: culture as complex adaptive system», en *Computational Economics*, EconWPA 0405001, 2004, formalizó el concepto de meme en el sentido de la equivalencia entre el concepto de la memética y la teoría de la evolución cultural, introduciendo una descripción analítica de la cultura a través de un modelo computacional, mostrando que el contagio a través de memes puede ser descrito como un sistema adaptativo complejo.

2. Vannebar BUSH en su ensayo de 1945, «As We May Think», aparecido en el núm. de julio, *The Atlantic Monthly*, propuso el término memex, para definir un medio de comunicación bidireccional entre el emisor y el receptor. El diseño del memex imitaba los funcionamientos de la memoria humana en una escala tal que prometía hacer al usuario completamente dependiente sobre su funcionamiento. Hoy, a principios del siglo xxi, la combinación Internet - Medios digitales de comunicación, Web, Cadenas de TV por satélite, Dispositivos de memoria USB, ha implementado el concepto de memex.

3. LIND, 1989a.

los autores clasificaban las guerras del mundo moderno, nacido de los acuerdos de paz de Westfalia (1698) en tres generaciones, con un aumento progresivo del desorden que favorecen en cada generación al bando que se decanta por el mismo. Se anuncia la aparición de un nuevo tipo de generación de la guerra (la cuarta) que podrían emprender organizaciones no estatales, llamémosles cuadrillas, contra Estados-Nación, anunciando la pérdida del monopolio de la guerra por los mismos, de manera que en este tipo de conflictos un reducido y pequeño grupo de individuos puede derrotar a un Estado-Nación. El paradigma 4GW ha sido desarrollado por otros autores, y de una manera más o menos explícita ha influido en otros ^{7,8,9,10,11,12} con lo que hay analistas que sostienen que actualmente estamos en la cuarta guerra mundial y que la contienda adquiere el rostro de una guerra de cuarta generación ¹³.

En general, el esfuerzo de guerra en un escenario 4GW donde existen poderosos medios de comunicación está soportado más por las creencias que por las tecnologías que usen las fuerzas militares; 4GW es soportado por el papel que desempeñan la cultura, la economía, la diplomacia o la religión. Las fuerzas militares de los Estados-Nación pueden ganar al Islam Yihadista en Sudán, tal vez en Irak, pero no en el Reino de España o en cualquier nación de Europa Occidental, no en los barrios de los Estados-Nación de Occidente. El artículo de Lind et. al. de 1989b afirmaba que las guerras de cuarta generación podrían ser emprendidas por el Mundo Islámico contra Occidente.

-
4. LIND, 1989b.
 5. LIND, 1994.
 6. LIND, 2004.
 7. VAN CREVELD, 1991.
 8. HUNTINGTON, 1993.
 9. HAMMES, 1994
 10. HAMMES, 2004.
 11. KAPLAN, 1997.
 12. FRIEDMAN, 2005.
 13. CORN, 2006.

...However, the west no longer dominates the world. A fourth generation may emerge from non-Western cultural traditions, such as Islamic or Asiatic traditions. The fact that some non-Western areas, such as the Islamic world, are not strong in technology may lead them to develop a fourth generation through ideas rather than technology... (Lind et.al 1989).

La conexión entre yihad y 4GW se encuentra en que la doctrina militar de combate del Islam Yihadista es 4GW^{14, 15}. Las redes de la yihad son la vanguardia del movimiento yihadista global^{16, 17}. Una red yihadista es una red formada por nodos, conformados por musulmanes que ejercen *las yihads*, y por los vínculos que dichos nodos establezcan. Este autor entiende por *yihads* las definiciones de yihad ofensiva y defensiva establecidas por Abdullah Yusuf Azzam en su libro *Defence of the Muslim Lands: The First Obligation After Iman*¹⁸. La definición de yihad¹⁹, según el Dr. Azzam, doctorado en la Uni-

14. MENRI, 2002.

15. BLACK, 2006.

16. SAGEMAN, 2004.

17. SAGEMAN, 2008.

18. El libro es un pequeño tomo de 52 páginas, sin fecha de publicación ni copyright, fue publicado por un editor pro-Talibán, Ahle Sunnah Wal Jama'at, y fue descubierto a comienzos del siglo xxi en círculos Islamistas en el Reino Unido. Una traducción al idioma inglés apareció en febrero de 2002, Religioscope: http://www.religioscope.com/info/doc/jihad/azzam_defence_3_chap1.htm. [Consultado el 13/04/07].

19. La definición dada de yihad, distingue dos tipos de yihad, la ofensiva y la defensiva, la yihad operativa en el Reino de España es de tipo defensiva. En la visión del inventor de Al-Qaeda, la yihad defensiva es la más importante de todas las obligaciones de los musulmanes. Consiste en la expulsión de los infieles del territorio musulmán y del territorio que alguna vez fue musulmán. La yihad defensiva es una obligación individual, un deber obligatorio para todo musulmán. Para practicar la yihad defensiva, el musulmán no necesita permiso de ninguna autoridad militar (emir) ni de ninguna autoridad religiosa (imán), a diferencia de la yihad ofensiva, que viene reglada y necesita autorización explícita de las autoridades militares y religiosas. Si los musulmanes que viven en la tierra usurpada por los infieles no pueden expulsar a los infieles porque les faltan fuerzas o porque son indolentes o no actúan, entonces la obligación individual se extiende en forma de círculo desde el más cercano hasta el siguiente. Este proceso continúa hasta que se convierta en una obligación para todo el mundo.

versidad Al-Azhar del Cairo (Egipto), es muy significativa, pues muy posiblemente fuera el fundador e inventor de Al-Qaeda²⁰.

Para entender la importancia fundamental de la yihad en el Reino de España, recordemos que la reivindicación del 11S a finales del 2001, realizada por Osama Ben Laden, comienza con una llamada por la pérdida de Al-Andalus. En los últimos 26 meses las reivindicaciones realizadas por el Islam Yihadista a través de comunicados atribuidos a los principales dirigentes de Al-Qaeda, según información pública, han sido seis. La sentencia del 11M ha convertido la afirmación de que el Reino de España se encuentra en una guerra de cuarta generación, declarada por el Islam Yihadista, en una verdad jurídica²¹.

GUERRA DE CUARTA GENERACIÓN, YIHAD Y SOCIOFÍSICA

En el último decenio, la comunidad de físicos ha abordado el estudio e investigación de problemas sociales y políticos usando conceptos y herramientas provenientes de la física estadística y de otras áreas de las Ciencias Físicas, y conformando un campo de conocimiento emergente denominado Sociofísica^{22, 23, 24}. En concreto, el uso de la percolación en el tratamiento de actividades terroristas y de insurgencia ha sido considerado a partir de los trabajos seminales de Serge Galam^{25, 26, 27, 28, 29}.

20. GUNARATNA, 2002.

21. «...son miembros de células o grupos terroristas de tipo yihadista que, por lo que ahora interesa, mediante el uso de la violencia en todas sus manifestaciones, pretenden derrocar los regímenes democráticos y eliminar la cultura de tradición cristiano-occidental sustituyéndolos por un Estado islámico bajo el imperio de la sharia o ley islámica...», Sentencia número 65/2007 (del 11M). Hechos probados págs. 172-173. Noviembre 2007.

22. GALAM, 2004.

23. CHAKRABARTI, 2006.

24. GALAM, 2008a

25. GALAM, 2002.

26. GALAM, 2003a.

27. GALAM, 2003b.

28. GALAM, 2006.

29. GALAM, 2008b.

El paradigma 4GW pone de manifiesto que en este tipo de guerras, lo relevante no es la conquista del espacio físico, sino del espacio social. El objetivo de un enemigo de guerra de cuarta generación es el colapso del adversario desde la retaguardia, de forma que el Estado-Nación se desplome desde dentro debido al desorden que el enemigo 4GW es capaz de implementar, principalmente atacando y destruyendo las redes de supervivencia vital y/o cultural del Estado o Estados Nación atacados, y su capacidad moral para mantener una lucha prolongada. Aplicando este enunciado a la estrategia desarrollada por el Islam Yihadista en el Reino de España para su conversión actual en Al-Andalus³⁰ y en Europa, en su conversión actual en Eurabia³¹, se observa lo acertado del paradigma. El espacio físico no es lo que está en juego, la victoria en la guerra de cuarta generación en la que estamos inmersos se obtiene mediante el dominio del espacio social, y desde este punto de vista geoestratégico hay que entender las acciones de las redes yihadistas.

Aunque en los últimos años se han dedicado muchos esfuerzos a estudiar las redes yihadistas y terroristas en sí mismas, a un nivel micro, su estructura, sus medios, sus motivaciones y sus objetivos potenciales³², se ha realizado un esfuerzo mucho menor en estudiar y conocer el medio ambiente humano en el que los terroristas evolucionan, en nuestro caso el espacio social de la yihad. La cuestión es: ¿cómo podemos obtener un modelo de las acciones de las redes yihadistas que nos permita comprender el fenómeno a un nivel macro, dentro del contexto de 4GW? La respuesta que proponemos a esta pregunta es: percolación³³.

30. ARISTEGUI, 2005.

31. YE'OR, 2005.

32. MIRALLES, 2007.

33. STAUFFER, 1994.

ESPACIO SOCIAL Y FÍSICO DE LA PERCOLACIÓN YIHADISTA: PERMEABILIDAD SOCIAL A LA YIHAD

Según los trabajos de Serge Galam se definen los simpatizantes pasivos de la causa yihadista como un caso particular de los simpatizantes pasivos de una causa terrorista^{34, 35}. Los simpatizantes pasivos de la causa yihadista³⁶ son gente normal que no precisan expresar explícitamente su opinión respecto a la causa yihadista, puesto que comparten de manera independiente una opinión idéntica de identificación con la causa yihadista, sin necesidad de comunicarse entre ellos. Se caracterizan por una actitud individual pasiva ante las acciones yihadistas, asociada a su opinión personal e individual. Pasan desapercibidos y la mayor parte de los mismos rechaza en alguna medida los aspectos violentos de la acción yihadista, de manera que sólo comparten en parte la causa que justifica las acciones yihadistas.

Las relaciones entre los activistas con creencias fuertes y sus simpatizantes pasivos han sido exploradas a través del uso de la teoría de percolación de enlaces, en el contexto de las ciencias sociales³⁷.

El término permeabilidad social a la yihad³⁸ describe los caminos físicos que los nodos de las redes yihadistas pueden establecer para circular libremente y con seguridad, a través de, y a la vista del conjunto de simpatizantes pasivos de la causa yihadista.

34. GALAM, 2002.

35. GALAM, 2003b.

36. «...Passive supporters are normal people who do not need to express explicitly their position. They are unnoticeable. They just do not oppose a terrorist act in case they could. They are sharing independently an identical opinion of identifying with the terrorist cause. They do not need to communicate between then [...] It is assumed to result from passive support to the terrorist cause by some subset of the population. It holds without any involvement with either the terrorist group or its activities. It is an individual dormant attitude associated to a personal opinion. It does not need to be explicitly set. We denote these people as passive supporters. They just do not oppose a terrorist act in case they could. They go unnoticeable and most of them reject the violent aspect of the terrorist action. They only share in part their cause...».

37. TAKAHASHI, 2006.

38. GALAM, 2008.

La permeabilidad mide la posibilidad que tienen los nodos de las redes yihadistas de circular y moverse con seguridad en un espacio geográfico-social dado, se utiliza en este contexto para significar un paso libre concedido a un nodo yihadista por los simpatizantes pasivos de la causa yihadista, de manera que el nodo pueda realizar sus actividades con seguridad y sintiéndose a salvo. Se satisface sin la necesidad de contacto directo, físico, entre los nodos yihadistas y la masa de simpatizantes pasivos.

Si consideramos el ambiente social donde las acciones yihadistas ocurren, tendremos que considerar todos los agentes sociales, esto es: los yihadistas ejecutores, que conforman las redes de la yihad, los potenciales yihadistas, los simpatizantes pasivos de la yihad y el resto de la población que comparte un territorio social y geográfico. Este contexto social parece esencial en la delimitación del espacio geográfico accesible a los nodos de las redes de la yihad, ya que es en este espacio físico donde los daños producidos por las redes de la yihad pueden tener lugar.

El alcance de las acciones de las redes de la yihad es proporcional al grado de permeabilidad del contexto social en el cual sus nodos evolucionan y se desplazan. La permeabilidad social a la yihad es el resultado de un proceso de agregación, de adhesión de los simpatizantes pasivos. El grado de permeabilidad del contexto social determina los límites del espacio geográfico-social abierto a las acciones yihadistas.

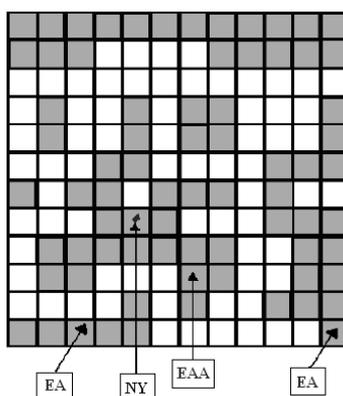
MODELO DE PERCOLACIÓN APLICADO A LAS REDES YIHADISTAS

Consideraremos un universo social, representado por un *reticulado social*, de manera que cada celda o sitio del reticulado se encuentre ocupada por un solo individuo. Para que un individuo se pueda mover a través del reticulado, tiene que pasar de una celda a otra, mediante celdas intermedias contiguas. Consideremos un nodo yihadista que quiere moverse con seguridad a través del reticulado social, desde su núcleo yihadista a otro lugar del espacio social (Figura 1). El paso a través de cualquier celda es una actividad que implica riesgo, puesto que cada ocupante de la celda puede convertirse en una amenaza y al observar su paso puede informar a las fuerzas de seguridad. El nodo yihadista por lo tanto, opta-

rá por atravesar celdas contiguas que estén ocupadas por individuos que mantengan una actitud pasiva frente a la causa de la yihad. Por lo tanto, consideraremos que cada celda del reticulado social puede estar en dos estados, abierta y cerrada al paso de un nodo yihadista. Las celdas en el estado cerrado están ocupadas por individuos hostiles a la causa yihadista, mientras que las cajas abiertas están ocupadas por individuos que son simpatizantes pasivos con la causa de la yihad. Para que un blanco potencial pueda ser accesible, desde el núcleo yihadista, debe estar conectado por al menos un camino continuo de celdas abiertas al paso del memes de la yihad.

Puesto que cada estado del reticulado es independiente de la voluntad del nodo yihadista, son, de hecho, todos los posibles caminos existentes que comienzan a partir del núcleo yihadista los que determinan el espacio social abierto a la acción yihadista. Siguiendo a Galam, lo llamaremos el Espacio Abierto Activo (EAA). A partir de las consideraciones expuestas, es lógico pensar que existan simultáneamente varios Espacios Abiertos (EA), pero todos ellos no son accesibles a la acción de los nodos de la yihad, puesto que no están conectados con el Núcleo Yihadista (NY). En la figura siguiente mostramos un ejemplo ilustrativo.

Figura 1
Porción de un reticulado de celdas



En la figura 1 se muestra una porción de un reticulado de celdas 12x12. Los partidarios pasivos de la causa yihadista ocupan celdas verdes-negras, su estado es abierto al paso de los nodos yihadistas.

Por otra parte, las celdas blancas están en el estado cerrado al paso del terrorismo. La yuxtaposición de las celdas de los vecinos más cercanos producen Espacios Abiertos (EA) a la acción yihadista. Pero sólo una yuxtaposición que incluya el Núcleo Yihadista (NY) es activa (EAA), como una amenaza yihadista eficaz. Los otros EA son inaccesibles a la acción de la red yihadista.

Consideramos la densidad relativa de simpatizantes pasivos de la causa yihadista, respecto a la población total en una región geográfica dada, que denotaremos por p , y nos interesará compararla con el umbral crítico de percolación p_c , para dicha región. Es justamente la comparación entre estas dos cantidades lo que determina la amplitud efectiva de la amenaza yihadista en la región dada. Si la densidad de simpatizantes pasivos es menor que el umbral de percolación ($p < p_c$), la mayor parte del territorio está a salvo, con sólo una región acotada y desconectada bajo la amenaza terrorista. Por el contrario, tan pronto como la densidad de simpatizantes pasivos sea más grande que el umbral de percolación ($p > p_c$), todo el territorio cae bajo la amenaza de la acción yihadista. En la teoría de la percolación aplicada a fenómenos sociales, el umbral de percolación es el factor más importante³⁹.

En el contexto expuesto, para que una superficie dada quede fuera de la amenaza de acciones yihadistas no basta con neutralizar a los nodos de la red yihadista. Detenida la red yihadista, pasado un tiempo, otra red ocupa su lugar y conserva intactas su capacidad de atacar de nuevo y de inmediato en todo el espacio social-geográfico accesible a sus miembros, a través de los caminos percolantes trazados a través del espacio social de los simpatizantes pasivos con la causa yihadista. El verdadero poder de la amenaza de las redes de la yihad reside en la masa no visible de simpatizantes pasivos de la causa yihadista, *infectados* con el memes de la yihad, y mantenidos y controlados a través del memex yihadista, desde las comunidades de inteligencia colectiva en red⁴⁰. La conexión entre simpatizantes pasivos en el modelo de percolación y el Análisis Social de Redes recae en el concepto de vínculos débiles. Granovetter

39. SALOMON et al. 2000.

40. MIRALLES, 2006.

mostró ⁴¹ que el éxito de un actor social está relacionado con la cantidad de vínculos débiles que el mismo posee. Desde este punto de vista, los simpatizantes pasivos de causa yihadista son los vínculos débiles de las redes yihadistas. Podemos aplicar el modelo de capas de Clarke ⁴² para estimar los nodos de la demografía musulmana en el Reino de España, a fecha 2008, usando los datos aportados por la UCIDE (Unión de Comunidades Islámicas de España), y los datos de la población española aportados por el INE, para obtener la estimación del número de nodos yihadistas y la densidad de simpatizantes pasivos de la causa yihadista por Comunidades Autónomas. El resultado se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1
Espacio social y físico de la yihad a nivel mundial y una estimación para el Reino de España

CA	Musulmanes	Anillo interior yihad	Nodos redes yihadistas	Simpatizantes pasivos de la causa yihadista	Densidad simpatizantes pasivos p (10^{-5})
Cataluña	279.027	-	9 - 36	37.111- 93.000	505-1265
Madrid	196.689	-	7 - 26	26.160 - 65.556	356-891
Andalucía	184.430	-	6 - 24	24.529 - 61.471	334-836
Valencia	130.471	-	4 - 17	17.353 - 43.486	236-591
Murcia	63.040	-	2 - 8	8.384 - 21.011	114-286
Canarias	54.636	-	2 - 7	7.267 - 18.210	99-248
Melilla	34.397	-	1 - 5	4.575 - 11.465	62-156
Castilla-La Mancha	32.960	-	1 - 4	4.384 - 10.986	60-149
Aragón	30.982	-	1-4	4.121 - 10.327	56-140
Ceuta	30.537	-	1-4	4.061 - 10.178	55-138
Baleares	25.859	-	1-3	3.439 - 8.619	47-117
Castilla y León	17.336	-	1-2	2.306 - 5778	31-79
País Vasco	16.608	-	0-1	2.209 - 5.536	30-75
Extremadura	15.536	-	1-2	2.066 - 5.178	28-70
Navarra	10.884	-	0-1	1.448 - 3.628	20-49
La Rioja	10.373	-	0-0	1.380 - 3.457	19-47
Galicia	6.079	-	0-0	809 - 2.026	11-28
Asturias	2.731	-	0-0	363 - 910	5-12
Cantabria	2.179	-	0-0	290 - 726	4-10

USO DE LA PERCOLACIÓN PARA PREVENIR ACCIONES YIHADISTAS

Desde un punto de vista estratégico, el reto consiste en evitar el escenario percolante $p > p_c$, en el reticulado social bajo estudio. Para conseguir este objetivo se debe actuar sobre el espacio social, de manera que el resultado de estas acciones produzca un decrecimiento de la densidad de simpatizantes pasivos, una disminución de p , de tal modo que tengamos un nuevo p^* más pequeño $p^* < p_c$. La disminución de la densidad de simpatizantes pasivos de la causa yihadista en una región dada, tendrían como consecuencia la reducción de los EAA a pequeñas áreas geográficas no conexas.

¿Qué acciones hay que desarrollar para neutralizar y rebajar la tasa de los simpatizantes pasivos de la causa yihadista? Los gobiernos de Occidente, los gobiernos de Europa, el gobierno del Reino de España, tendrán que tomar estas decisiones. Una manera alternativa de contrarrestar la amenaza consiste en actuar sobre el umbral de percolación sin llevar a cabo acciones directas contra los sitios ocupados por los simpatizantes pasivos.

Estudios matemáticos y simulaciones numéricas muestran que el umbral de percolación de una red dada depende esencialmente de dos parámetros independientes: la conectividad de la red, denotada por q , o grado medio de la red, que nos mide el promedio de conexiones de cada celda de la red con sus vecinos inmediatos, y la dimensión del espacio en el cual la red está encajada, denotado por d . El aumento de la dimensión y/o la conectividad crea más posibles formas de conexión; esto conduce a una reducción del valor del umbral de percolación. El umbral de percolación viene dado por una fórmula universal, denominada fórmula de Galam-Mauger⁴³ donde d es la dimensión y q la conectividad de la red, $a = 1.28668$, $b = 0.6160$.

$$p_c = a[(d-1)(q-1)]^b$$

41. GRANOVETTER, 1973.

42. CLARKE, 2004.

43. GALAM, 1996.

La fórmula anterior puede predecir el valor del umbral de percolación para cualquier red definida por sus valores de conectividad y dimensión. En las siguientes figuras ilustramos la ecuación anterior:

Figura 3
El espacio tridimensional del umbral de percolación como función de q y d,
para valores de q = 5-20 y d = 2-10

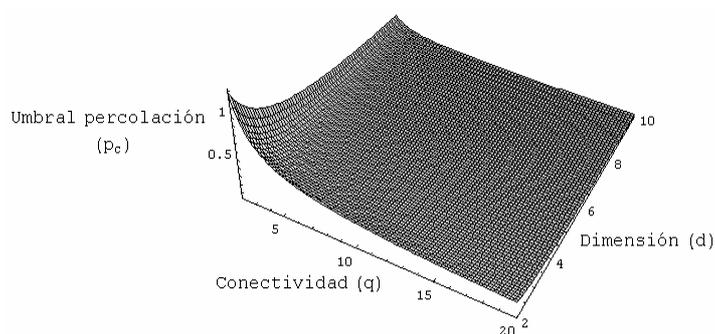
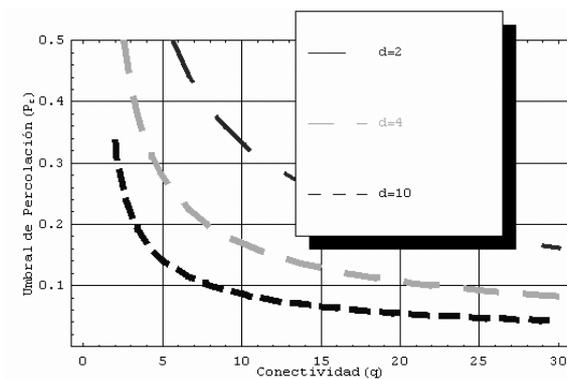


Figura 4
Variación del umbral de percolación en función de la conectividad, para valores de q comprendidos entre 5 y 30, para tres valores de la dimensión, d=2, 4, y 10



ESPACIO SOCIAL DE LA YIHAD: LA DIMENSIÓN MEMÉTICA

Vamos a centrar nuestra atención en el significado de la dimensión d en la fórmula de Galam-Mauger. En un problema de percolación de un sistema físico, d es la dimensión espacial sobre la cual transcurre la dinámica del proceso físico, en nuestro problema, un plano: $d=2$. Siguiendo el razonamiento de Galam, podemos seguir la hipótesis de que en la dinámica social, cuando tratamos con el reticulado social, la dimensión d es la suma de la dimensión física ($d_F=2$) más la dimensión que este autor denomina memética (d_M). La dimensión memética es la dimensión en que un individuo de la red social se posiciona a sí mismo mediante una serie de paradigmas culturales y se obtiene asignando un número entero que nos mida la cantidad de paradigmas culturales a los que está sujeto el individuo. Para realizar esta estimación, debemos realizar el conteo de los paradigmas culturales de los simpatizantes pasivos de la yihad que habitan en el Reino de España. Para ello tomamos la definición de yihad defensiva, la aplicable en el Reino de España, y a partir de lugares comunes en la enseñanza y propaganda del Islam en el Reino de España, realizaremos la estimación. Además de la motivación plenamente yihadista, que tiene que ver con una interpretación yihadista del Islam, por otra parte muy esparcida, y una cultura islámica de la vida y de la muerte, hay otro subconjunto notable de paradigmas que conforma el estado memético del grupo de los simpatizantes pasivos. Nos referimos a los individuos que no son musulmanes, en general suelen ser ateos o laicos que reniegan de cualquier creencia religiosa, pero por diversos motivos observan con simpatía pasiva la causa de la yihad. Podemos resumir lo anterior en la siguiente tabla memética, aplicable a los simpatizantes pasivos de la causa yihadista en el Reino de España.

Tabla 2

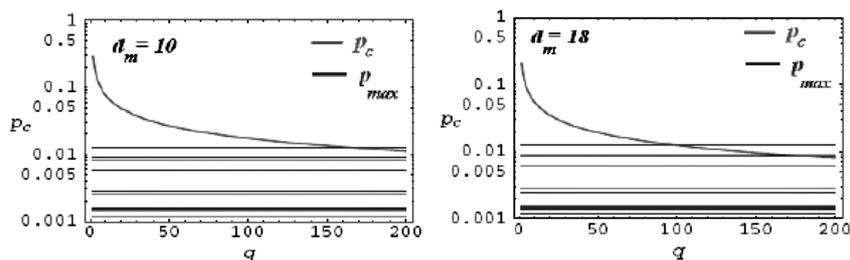
Tabla memética asociada a simpatizantes pasivos de la causa yihadista en el Reino de España

TIPO	MEME
Yihad defensiva	Obligación individual de salvación
Yihad defensiva	Reivindicación territorial de toda la Península Ibérica
Yihad defensiva	Reivindicación superioridad cultural del Islam
Yihad defensiva	Cumplimiento de una profecía directa, atribuida a Mahoma
Yihad defensiva	Castigo por apostasía
No yihad - moda social	Necesidad ecologista, «verde con sabor cultural islámico»
No yihad - política	Odio al sistema capitalista y a Occidente
No yihad - política	Odio a los judíos y a la Nación de Israel
No yihad - política	Reivindicación del territorio del Reino de España, por naciones musulmanas
No yihad – antirreligión	Odio a la religión católica en el Reino de España

Si contamos, obtenemos una dimensión memética $d_M = 10$, de manera que la dimensión total es $d = 12$. Así por ejemplo, para una dimensión $d=12$ y una conectividad $q=16$, para un reticulado social es una buena estimación, obtenemos $p_c = 0.055$. Supongamos que las instituciones encargadas de ganar la guerra de cuarta generación a las redes de la yihad mediante acciones que vayan en la dirección de reducir la dimensión memética –acciones de tipo político, económico, social, cultural, psicológico– consiguen reducir la misma en 5 unidades. Comprobamos entonces que hemos aumentado el umbral de percolación de un 6% a un 8%. Aumentar el umbral de percolación significa reducir la probabilidad de que la densidad de simpatizantes pasivos alcancen el mismo, y significa reducir el espacio físico accesible a los nodos de las redes de la yihad y por lo tanto limitar su operatividad.

Podemos realizar una estimación del nivel de percolación de las redes yihadistas en el Reino de España a fecha 2008. Tomando el valor más alto del intervalo de densidad de simpatizantes pasivos en cada Comunidad Autónoma, p_{max} de los datos de la Tabla II, podemos realizar la gráfica del umbral de percolación en términos de la conectividad, para una dimensión fija, junto con el p_{max} .

Figura 5
 Relación entre el umbral de percolación y el valor más alto para la estimación de la densidad de simpatizantes pasivos de la causa yihadista, por Comunidad Autónoma (España 2008), como función de la conectividad q . A la izquierda $d_M=10$, a la derecha $d_M=18$



A la vista de las gráficas anteriores, observamos que hay valores de la conectividad y de la dimensión memética que son compatibles con un estado próximo a la percolación o de percolación para las primeras cuatro Comunidades Autónomas de la Tabla II.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Se ha realizado una introducción al fenómeno físico de la percolación y su descripción matemática. Se han relacionado los conceptos 4GW, yihad, redes yihadistas y el fenómeno físico de percolación. También se han generalizado las ideas de Serge Galam a todas las escalas de superficie bajo la hipótesis de fractalidad, y se ha comentado el papel fundamental que en este tipo de guerra juega la comunidad de simpatizantes pasivos de la causa de la yihad. Asimismo, se les ha descrito y caracterizado en el contexto del Reino de España.

La aplicación del fenómeno de la percolación a las actividades de las redes de la yihad nos revela que para determinar el rango del poder destructivo de las mismas no basta sólo con considerar las propias redes, sino que hace falta también estimar la permeabilidad social a sus nodos. La evaluación de la capacidad de destrucción de las redes de la yihad, en una zona geográfica dada, viene determinada por el grado de la actitud de simpatía pasiva con la ideología yihadista de la población con la que con-

viven los nodos de las redes de la yihad. Se ha definido una dimensión memética para medir esta simpatía.

Se ha introducido una metodología para poder actuar, mediante el cálculo del umbral de percolación y la medida de la dimensión memética, en el sentido de disminuir el riesgo de un ataque a un blanco por parte de las redes de la yihad, bien actuando sobre la masa social, o bien aumentando el nivel de percolación y por lo tanto aislando a los nodos de la red yihadista. Esta última estrategia no actúa directamente contra los individuos que son simpatizantes de la causa de la yihad. La tabla memética ofrecida es sólo un modo de ilustración de la forma de pensar para poder usar la expresión universal de la percolación en función de la conectividad y la dimensión.

Actualmente se está trabajando en un modelo de dinámica de poblaciones que permita predecir el tiempo de percolación para una conectividad y una dimensión memética dada. Un trabajo duro e interdisciplinar es necesario para obtener una tabla memética relevante, así como una estimación relevante de la conectividad de la red social donde conviven los simpatizantes pasivos de la causa yihadista y los nodos de las redes yihadistas.

En esta guerra de cuarta generación, donde la fuerza de las redes de la yihad son las acciones y comportamientos de los simpatizantes pasivos de la causa yihadista —que mayoritariamente viven en las ciudades de España— la primera línea de defensa debería de consistir en tener todas las ciudades reticuladas socialmente, plasmando en esos reticulados sociales y dinámicos toda la información disponible sobre la caracterización de los simpatizantes pasivos y los núcleos previsibles donde habitan los nodos de las redes de la yihad empeñados en la realización de una yihad defensiva. Esto implica un esfuerzo combinado e interdisciplinar y nos lleva al campo de la *Supercomputación* en redes sociales.

BIBLIOGRAFÍA

ARISTEGUI, Gustavo, *La Yihad en España: La obsesión por reconquistar Al-Andalus*, Ed. La esfera de los libros, Madrid, 2005.

BLACK, Andrew, «Al-Suri's Adaptation of Fourth Generation Warfare Doctrine» en *Terrorism Monitor*, vol. 4 núm. 18, 2006, págs. 4-6.

- CLARKE, Richard. A., et. al., *Defeating The Jihadists: A Blueprint For Action*, Century Foundation Press, Nueva York, 2004.
- CORN, Tony, «World War IV as Fourth Generation Warfare,» en *Policy Review*, Web Special, [En línea, 2006.]: <http://www.hoover.org/publications/policyreview/4868381.html>, [ultimo acceso 11/10/2008]
- CHAKRABARTI, B.K., CHAKRABORTI, A., CHATTERJEE, A., (editores) *Econophysics and Sociophysics: Trends and Perspectives*. Wiley-VCH, 2006. GALAM, Serge, «Sociophysics: A review of Galam models» en *IJMPC*. vol.19 núm. 3, 2008a, págs. 409-440.
- FRIEDMAN, Thomas L., *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century*, Ed. Strous and Ciroux, New York, 2005.
- GALAM, Serge, «Sociophysics: a personal testimony» en *Physica A*. vol. 336, 2004, págs. 49-55.
- GALAM, Serge, «The September 11 Attack: A Percolation of Individual Passive Support», *Eur. Phys. J. B.*, vol. 26, 2002, págs. 269-272.
- GALAM, Serge, «On reducing terrorism power: a hint from physics», *Physica A*. vol. 323, 2003a, págs. 695-704.
- GALAM, Serge, «Global Physics: From Pecolation to Terrorism, Guerrilla Warfare and Clandestine Activities», *Physica A*. vol. 330, 2003b, págs. 130-149.
- GALAM, Serge., «The sociophysics of terrorism: a passive supporter percolation effect» en *Complexity and Security*, vol 37 (NATO Science for Peace and Security Series: Human and Societal Dynamics), 2008b, págs. 13-37.
- GALAM, Serge., «Global Terrorism versus Social Permeability to Underground Activities» en: B.K. Chakrabarti, A. Chakraborti, A. Chatterjee (editores). *Econophysics and Sociophysics: Trends and Perspectives*: Wiley-VCH, 2006, págs. 393-416.
- GALAM, Serge., MAUGER, Alain. «Universal formulas for percolation thresholds» en *Phys Rew. E.*, vol. 53, 1996, págs. 2177-2181.
- GRANOVETTER, Mark, «The Strength of Weak Ties» en *American Journal of Sociology*, vol. 78 núm. 6, 1973, págs. 1360-1380.
- GUNARATNA, Rohan, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*, Columbia University Press, New York, 2002.
- HAMMES, Thomas X., «The Evolution of War: The Fourth Generation», en *Marine Corps Gazette*, vol. 78 núm. 9, 1994, págs. 35-44.
- HAMMES, Thomas X., *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century*, Zenith Press; New title edition, September 12, 2004.
- HUNTINGTON, Samuel P. «The Clash of Civilizations?» en *Foreign Affairs*, vol. 72 núm. 3, 1993a, págs. 22-49.

- KAPLAN, Robert. «D. Was Democracy Just a Moment?», en *The Atlantic Monthly*, págs. 55-80, Dec 1997.
- LIND, William. S., et. al., «Face of War Into the Fourth Generation» en *Military Review*, vol. 69 núm. 10, 1989a, págs. 2-11.
- LIND, William. S., et. al., «Fourth Generation Warfare: Another Look» en *Marine Corps Gazette*. vol. 78, 1994, págs. 34-37.
- LIND, William. S, NIGHTENGALE, SCHMITT, John F., SUTTON, Joseph. W, WILSON, Gary. I, «The Changing Face of War: Into the Fourth Generation» en *Marine Corps Gazette*, October 1989b, págs. 22-26.
- LIND, William. S, «Understanding Fourth Generation War» en *Military Review*, vol. 84, núm. 5, September/October 2004, págs. 12-16.
- MEMRI, The Middle East Media Research Institute, Special Dispatch Series. [En línea (2002)]. «Bin Laden Lieutenant Admits to September 11 and Explains Al-Qa'ida's Combat Doctrine» en *Jihad and Terrorism Studies*. núm. 344: http://www.memri.org/bin/articles.cgi?Area=sd&ID=SP34402#_edn1, [ultimo acceso 13/04/2007].
- MIRALLES, Juan José, «Guerras de cuarta generación y redes de la yihad: 11S versus 11M», en: *Comunicación, Conflictos y Políticas de Seguridad y Defensa*, C. Olmedo, M.V. Campos, J.I. García, P. Álvarez (eds), Segovia, Academia de Artillería-U. SEK, 2007, págs. 87-103.
- MIRALLES, Juan José, «Internet, Análisis de Redes, Guerras de Cuarta Generación y Al-Qaeda» en *Mundo Linux*, núm. 83-88, 2005-2006.
- SAGEMAN, Marc, *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2008.
- SAGEMAN, Marc, *Understanding Terror Networks*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2004.
- SOLOMON, Sorin., et. al., «Social percolation models», *Physica A*. vol. 277 núm. 1, 2000, págs. 239-247.
- STAUFFER, Dietrich, AHARONY, Ammon, *Introduction to percolation theory*, Taylor & Francis, Nueva York, 1994.
- TAKAHASHI, Kazuyuki Ikko, MURAI, Ryouyusuke, «Social percolation in relations between activists and Supporters» en *Complexity*, vol. 11 núm. 6, 2006, págs. 51-56.
- VAN CREVELD, Martin, *The Transformation of War*, The Free Press, New York, 1991.
- YE'OR, Bat, *The Euro-Arab Axis*, Fairleigh Dickinson University Press. 2005.

INTERNET: UNA NUEVA HERRAMIENTA PARA LOS GRUPOS TERRORISTAS

GEMA SÁNCHEZ MEDERO
Universidad Complutense de Madrid

Resumen

La enorme dependencia que tienen las sociedades occidentales respecto a los sistemas informáticos y electrónicos está haciendo que éstas sean más vulnerables a los posibles ataques cibernéticos. Es más, en un mundo tan *hiperconectado*, un impacto en el corazón de los *Networks* de información y tecnología podría generar pérdidas millonarias a cualquier país o institución, por no hablar de las fuertes consecuencias psicológicas que podría ocasionar un ataque de estas características. De ahí que un gran número de países estén desarrollando herramientas para atacar los sistemas gubernamentales de otros estados al mismo tiempo que intentan reforzar sus medidas de seguridad. Pero no sólo son los estados los que ha descubierto las ventajas que les proporcionan la red, sino también los grupos terroristas empiezan a emplearla para llevar a cabo sus actividades delictivas. Por este motivo, a lo largo de esta ponencia hemos analizado el uso que hacen de la red, principalmente los grupos terroristas, aunque también haremos mención, aunque sea brevemente, a la *ciberguerra* entre estados.

Palabras clave: Internet; Grupos terroristas; *Ciberguerra*; Nuevas tecnologías; Red.

LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS AL SERVICIO DE LA *CIBERGUERRA*

Hoy en día cada vez son más los grupos organizados que atacan redes gubernamentales para provocar bloqueos o hallar brechas de seguridad. No es algo nuevo, pero ahora son más visi-

bles, o al menos así se desprende del informe *Virtual Criminology* encargado a la empresa de seguridad informática McAfee¹. La enorme dependencia que tienen las sociedades occidentales respecto a los sistemas informáticos, que son los que regulan la mayor parte de los servicios públicos y militares, les convierte en un flanco vulnerable. Más aún si tenemos en consideración que las amenazas pueden proceder de cualquier lugar o persona, siendo relativamente baratas, difíciles de contrabandear, complicadas de asociar y virtualmente indetectables. Y ésta es la causa que explica que algunos servicios secretos se encuentren probando de manera rutinaria las redes de otros estados para buscar sus puntos débiles. Situación que podría desencadenar en las próximas décadas en una *guerra fría cibernética* dominada por los *ciberspías* y los *cibersoldados*, guerra que, por otra parte, pondría en jaque a la seguridad de todos los países.

Así, en una situación de *ciberguerra* los países con mayores avances tecnológicos son los más vulnerables desde el punto de vista tecnológico, y dentro de estos, EE.UU. es más que cualquier otra nación en el mundo, ya que todas las facetas de su sociedad se asientan sobre la tecnología de la información (IT). Más aún cuando es imposible garantizar la seguridad total de los sistemas, porque con frecuencia están mal configurados o se emplean de una forma que los hace más frágiles frente a los ataques. Además, también existe la posibilidad de que el personal interno o contratistas actúen por su cuenta o junto con otros terroristas, o un antiguo empleado disgustado desactivará las computadoras de la compañía después de haber sido despedido, o un simple *hackers* que se adentra en el sistema por diversión, o de un *cibersoldado* que se introduce en un sistema enemigo para encontrar sus posibles fisuras.

Luego cualquier sistema puede ser vulnerado. Tal es el caso, que por ejemplo, el año pasado, siete países (EE.UU., Estonia, Alemania, India, Australia, Francia y Nueva Zelanda) fueron víctimas de ataques cibernéticos de origen gubernamental. Tal vez el más sonado fuera el protagonizado por Estonia el 27 de abril

1. Ver el artículo del diario *El Mundo*, 29/11/2007.

de 2007 cuando las páginas oficiales de varios departamentos estonios, las del Gobierno y las del gobernante Partido de las Reformas, quedaron paralizadas por ataques informáticos provenientes del exterior. Al mismo tiempo, los sistemas de algunos bancos y periódicos resultaron bloqueados durante varias horas por una serie de ataques distribuidos de denegación de servicio (DDoS), hecho que se produjo justo después de que Rusia presionara a Estonia por la retirada de las calles de Tallin de un monumento de la época soviética. En cualquier caso, si tuviéramos que señalar algún país como líder de la *guerra fría cibernética del futuro* este sería sin lugar a dudas, China. Según el informe de la compañía McAfee, China sería la responsable de cuatro de cada cinco ataques cibernéticos producidos a gran escala en todo el mundo durante 2007 contra objetivos gubernamentales². Incluso en ocasiones el éxito de los ataques chinos ha obligado a la desconexión de los ordenadores de la red, como ocurrió en julio de 2007 con la desconexión de 1.500 ordenadores del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

INTERNET UNA NUEVA HERRAMIENTA PARA LOS GRUPOS TERRORISTAS

De entre la completa gama de nuevas tecnologías a las que pueden recurrir los terroristas, en general, y los yihadistas, en particular, se han declinado, desde la segunda mitad de la década de los 90, por Internet (Merlos, 2008: 249). De ahí que el ciberespacio se haya convertido en el marco de operaciones ideal para las organizaciones terroristas, que han sabido poner al servicio de sus intereses tácticos y estratégicos las innumerables ventajas que ofrece su entorno (Merlos, 2006). Hasta el punto que en 1998 se identificaron por lo menos unas 30 organizaciones terroristas que tenían un espacio en Internet y justo dos años después se pudieron encontrar cientos de estas páginas en la red. Actualmente, existen alrededor de 10.000 sitios *web* dedicados a la divulgación de material violento y terrorista, lo que indica un crecimiento de la pre-

2. En: www.eleconomista.es de 3/11/2007.

sencia de estos grupos en el ciberespacio. Es más, habría que decir que Internet fue el gran protagonista de los atentados del World Trade Center (WTC), el 11 de septiembre de 2001, porque desde la búsqueda de la academia de instrucción de vuelo, las reservas de los billetes, hasta las comunicaciones para realizar los atentados se hicieron a través de Red (Carrillo, 2006).

En todo caso, los yihadistas han sabido poner —antes y después de los atentados contra el World Trade Center— al servicio de la planificación y la coordinación las nuevas tecnologías, entre ellas Internet. Por ejemplo, a lo largo de la década de los 90, Ramzi Yousef, el terrorista que colocó un coche bomba en 1993 en el sótano del WTC, utilizó correos encriptados desde su base en Filipinas para planear la Operación Bojinka cuya ejecución estaba prevista para 1996; o, el palestino Abu Zubayda principal coordinador del reclutamiento y la logística de la materia de Al Qaeda, utilizó una página electrónica para comunicarse a través de mensajes encriptados con las células que operaban bajo el mando directo del Egipto Mohamed Atter (Merlos, 2008: 337). Así en el momento de su detención en Pakistán, el 28 de marzo de 2002, Zubayda acumulaba más de 2.300 mensajes en su ordenador.

En cualquier caso, estructuralmente hablando las plataformas yihadistas en Internet se han basado en una serie de *portales principales* gestionados por entramados terroristas consolidados, como el GSPC o Ansar al Sumna, entre otros, cuyas ubicaciones en el ciberespacio han sido extremadamente inestables, puesto que se trata de páginas que en ocasiones han permanecido desaparecidas durante horas antes de reaparecer en una dirección distinta a la original (Merlos, 2008: 304). Además, junto a estas plataformas oficiales de los grupos terroristas, han aparecido otra serie de direcciones de rango secundario que han funcionado como distribuidores de materiales, tanto de documentos escritos como audiovisuales.

También ha adquirido especial relevancia por el extraordinario activismo interno que han venido desarrollando los foros de discusión. De la misma manera que en los últimos años han proliferado los *blogs* entre los internautas occidentales, también lo ha hecho entre los yihadistas. Estos *blogs* o bitácoras funcionan como modernas actualizaciones de forma más o menos periódica en las que, fundamentalmente, se ofrecen al margen de

comentarios e informaciones más o menos contrastadas, listados con páginas electrónicas recomendadas (Rogan, 2006: 22).

EL USO PASIVO DE LA RED POR PARTE DE LOS GRUPOS TERRORISTAS

El *ciberterrorismo*, y los posibles ataques cibernéticos, han pasado a ser una de las principales preocupaciones que tienen los estados en nuestro siglo. Pero pese a todo, todavía no se ha registrado ningún ataque de este tipo, aunque es cierto que diariamente se produce ofensivas a sistemas operativos de diferentes órganos o instituciones, pero estos no pueden ser considerados propiamente como *ciberterrorismo*, sino que son acciones realizadas por los *hackers*, que normalmente tienden a interrumpir servicios no esenciales u ocasionar algún desperfecto en los sistemas operativos de empresas, instituciones, etc; o por los *crackers* para robar información, etc. Pero nunca implican la utilización de «las tecnologías de la información para intimidar, coaccionar o para causar daños a grupos sociales con fines políticos-religiosos» (Carrillo, 2006: 82).

Por tanto, podemos decir que los grupos terroristas están haciendo un uso pasivo de la red, hasta el punto que expertos en la materia como Cohen (2002), Thomas (2003), o Weimann (2004) han llegado a identificar una serie de ámbitos cruciales en su actividad en Internet, como son:

Financiación

Al igual que otras organizaciones políticas, los grupos terroristas están utilizando Internet como medio para recaudar fondos. Por ejemplo, Al Qaeda económicamente depende en gran medida de donativos, y su red global de recaudación se apoya en sociedades benéficas, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones financieras que disponen de sedes y foros de Internet. El sitio *web* del IRA contenía una página en la que los visitantes podían hacer donaciones con sus tarjetas de crédito. Hamas ha recaudado dinero a través de la página *web* de una organización benéfica con sede en Texas, la fundación Tierra Santa para la Ayuda y el Desarrollo. Los terroristas chechenos han divulgado por la red el número de cuentas bancarias en las que

sus simpatizantes podían hacer sus aportaciones. La organización sunita Hizb al-Tahir con frecuencia ha pedido contribuciones económicas a sus simpatizantes que son identificados gracias a las visitas que éstos realizan a determinados sitios *web*. Sin embargo, esta forma de obtener fondos muestra serias vulnerabilidades para las organizaciones terroristas debido a la relativa facilidad con que las agencias de seguridad pueden monitorizar dichas transacciones (Torres, 2007: 249). Por ejemplo, los pagos con medios electrónicos permiten a las agencias de seguridad trazar el rastro entre el pagador y el beneficiario, lo que hace que este medio de financiación sea un serio peligro para la propia supervivencia de la organización terrorista (Torres, 2007: 249).

Los *ciberterroristas* también pueden recaudar fondos a través de la red mediante: la extorsión a grupos financieros que suelen pagar cantidades de dinero a cambio de no ser *ciberatacados* o no revelar los datos de sus clientes; las transferencias de dinero; el uso de dinero electrónico (*cybercash*) y tarjetas inteligentes (*smart cards*); las transferencias financieras a través de bancos *offshore*, el lavado y robo de dinero; fraudes económicos, etc. Por lo tanto, su financiación procede principalmente de dos fuentes, la primera es la que les proporciona las organizaciones con infraestructuras suficientes para obtener y suministrar fondos a las organizaciones terroristas —o las personas que poseen medios suficientes que les permite financiar al grupo, especialmente de Oriente Medio— y la segunda es la ganancia que obtienen dichos grupos con el desarrollo de actividades relacionadas con el secuestro y la extorsión.

Guerra psicológica

Puesto que se ha definido al terrorismo como una forma de guerra psicológica, no cabe duda de que los grupos terroristas también han tratado de librar semejante guerra a través de la red. Existen incontables ejemplos sobre cómo se sirven de este medio sin censura para propagar informaciones equivocadas, amenazar o divulgar las imágenes de sus atentados. Al Qaeda, por ejemplo, combina propaganda multimedia y los avances de la tecnología de la comunicación para crear una sofisticada forma de guerra psicológica. Desde el 11 de septiembre de 2001, la organización Al Qaeda

ha llenado sus sitios *web* con una serie de anuncios que nos hablan de un inminente ataque a EE.UU. Estas advertencias han recibido una considerable cobertura en los medios de comunicación, lo que ha contribuido a generar un sentimiento generalizado de temor e inseguridad entre los ciudadanos de todo el mundo, especialmente los estadounidenses. A través de esta estudiada estrategia, los grupos han conseguido transmitir una imagen interna de vigor, fortaleza y pujanza, y sus mensajes han alcanzado un impacto global. Los videos de las torturas, las súplicas y/o el asesinato de rehenes como los estadounidenses Nicholas Berg, Eugene Armstrong y Jack Hensley, los británicos Kenneth Bigley y Margaret Hassan o el surcoreano Kim Sun-II han circulado descontroladamente por numerosos servidores y portales de Internet reforzando cíclica y persistentemente la sensación de indefensión de las sociedades occidentales, pero además han cuestionado la legitimidad y los efectos de la Operación Libertad Iraquí (Merlos, 2006). Al mismo tiempo, los terroristas difunden imágenes, textos y videos sobre el ataque que están sufriendo los musulmanes en Irak por la invasión estadounidense, o los palestinos en su lucha contra Israel. En ellas se puede ver y leer todo tipo de aberraciones que no hacen otra cosa que incitar a la rebelión y a la lucha armada, a la vez que levanta la moral de los combatientes.

El objetivo fundamental ha sido minar la moral de EE.UU y sus aliados, fomentando en esas sociedades la percepción de vulnerabilidad. De esta forma, gracias a esta estudiada estrategia, las células de escasa envergadura y de desconocida estructura y composición, así como los operativos a título individual, ha conseguido amplificar significativamente el alcance de su mensaje y sus acciones logrando un impacto propagandístico global (Merlos, 2008: 317). Por ejemplo, en el caso de Nicholas Berg, cuya decapitación fue colgada de Internet el 11 de mayo de 2004, los terroristas consiguieron que la propia familia de la víctima culpara al Presidente de los EE.UU del asesinato de su hijo.

Reclutamiento y entrenamiento

La red también sirve para reclutar miembros, de la misma manera que algunos individuos la usan para ofrecer sus servicios. En

primer lugar, porque al igual que «las sedes comerciales rastrean a los visitantes de su *web* para elaborar perfiles de consumo, las organizaciones terroristas reúnen información sobre los usuarios que navegan por sus sedes. Luego contactan con aquellos que parecen más interesados en la organización o más apropiados para trabajar en ella» (Weimann, 2004b). En segundo lugar, porque los grupos terroristas cuentan con páginas *web* en las que se explican cómo servir a la Yihad. Este tipo de información consigue reforzar el sentido de pertenencia al grupo, dar legitimación a las acciones que se realizan y ofrecer un soporte teórico para que más gente se acerque a su movimiento, es decir, otra forma de reclutamiento. Y en tercer lugar, porque los encargados de reclutar miembros suelen acudir a los cibercafés y a las salas de los chats para buscar a jóvenes que deseen incorporarse a la causa. Además, en los propios círculos yihadistas admiten que las imágenes que han circulado por Internet de los atentados y que se han multiplicado por Oriente Medio han contribuido a detraer para la yihad a jóvenes musulmanes que hasta el visionado de ese material no habían comprendido el impacto y los efectos sobre la noción musulmana hacia el exterior (Merlos, 2008: 327) ³.

Pero también son muchos los que se ofrecen a las organizaciones terroristas por su propia iniciativa. Así, por ejemplo, un cibernauta que estaba deseoso de participar en la Yihad de Irak estableció con el seudónimo de «La redención está cerca» un diálogo virtual con un tal «Terrorista sin piedad». Al cabo de unos días, este último le mandó un video propagandístico y un programa de comunicación encriptado para afinar los últimos detalles de su participación en el conflicto. En otras ocasiones, los grupos terroristas también han optado por la contratación de *crakers* que hacen lo mismo que los *hackers* pero a diferencia de éstos utilizan la información que obtienen ilegalmente para causar daños que pueden ser incalculables (Colle, 2000).

3. Entre los documentos más leídos destaca el *Management of Barbarism*, 113 páginas en las que se apunta que la yihad debe encaminarse al levantamiento y consolidación de estados islámicos en una serie de territorios claves que se presentan como vulnerables y prioritarios, como la península arábiga, los estados del Magreb, Pakistán, Yemen, Nigeria y Jordania.

En cuanto al entrenamiento, por lo general, los musulmanes sin experiencia de combate han accedido electrónicamente a manuales de entrenamiento militar bajo títulos como «El arte del secuestro», «La guerra dentro de la ciudades», «Manual de sabotaje», aunque el más completo de todos ellos es la «Enciclopedia de Al Qaeda», de preparación para la yihad, que recoge la experiencia y las enseñanzas derivadas de la guerra de guerrillas en Afganistán entre 1979-1989. El objetivo de estos textos es facilitar la labor de entrenamiento de los terroristas, el cual se logra a través de la difusión no sólo de manuales operativos sino de documentos críticos en los que se intenta extraer lecciones para el futuro de conflictos pasados (Torres, 2007: 334).

Interconexión y comunicación

Internet está proporcionando a los grupos terroristas medios baratos y eficaces de *interconexión y comunicación*. A través de la red, los líderes terroristas son capaces de mantener relaciones con sus propios integrantes y con los miembros de otros grupos terroristas. Los mensajes vía correo electrónico se han convertido en la herramienta fundamental para la comunicación entre las facciones que están dispersas por todo el mundo, pero sobre todo, para el intercambio de información entre las cúpulas terroristas. Las técnicas que se emplea para ocultar la información de este tipo de mensajes puede ser la esteganografía⁴. Estas técnicas no sólo se utilizan en el correo electrónico sino también en salas de *chat*, y muy pronto, en teléfonos y videoconferencias encriptadas a través de Internet doméstico. Otra técnica que suelen emplear los terroristas es la encriptación de datos, uno de los programas más poderosos es el llamado *Pretty Good Privacy*, un software de fácil adquisición en el mercado legal que permite cifrar información a un nivel que las agencias de seguridad difícilmente pueden sortear.

En otras ocasiones, los mensajes se han colgado de un servidor corporativo privado de una empresa predeterminada desde

4. Es una técnica que se usaba durante la II Guerra Mundial para codificar mensajes a base de micropuntos.

donde operativos/receptores han podido recuperar y, a continuación, eliminar el comunicado sin dejar rastro. Pero los terroristas también han manipulado páginas electrónicas de empresas privadas u organismos internacionales para crear en ellas ficheros adjuntos con propaganda. Por ejemplo, el video del rehén Paul Johnson constituyó una auténtica revolución mundial en las técnicas de propaganda, y una emulación de las *formas de trabajo* empleadas casi exclusivamente hasta ese momento por *cibercriminales* o piratas informáticos (Merlos, 2006). Incluso se han llegado a ocultar los mensajes en *website* de contenido pornográfico, dado que parece ser el último sitio donde se buscaría información de fundamentalistas islámicos.

Existe otra técnica más simple para transmitir órdenes y comunicados, es la denominada «semáforos electrónicos» (o «semáforos *on line*»). Ésta consiste en que un cambio de color de una imagen o del fondo de una fotografía en una página preestablecida se convierte en un signo, en una señal que esconde un significado (una orden de ataque, la fecha y el lugar para una reunión) entre los terroristas involucrados en ese proceso de comunicación interna. No obstante, los métodos más creativos para establecer comunicaciones es utilizar cuentas de correo electrónico con nombres de usuarios y claves compartidas. Así, una vez acordadas las claves, los terroristas se las comunican por medio *draft*, *messages* o borradores. La forma de comunicación es sencilla, el emisor escribe un mensaje en esa cuenta y no lo manda sino que lo archiva en el borrador, y el destinatario, que puede estar en otra parte del mundo, abre el mensaje, lo lee y lo destruye, evitando que pueda ser interceptado. El acceso a los buzones se hace desde cibercafés públicos, con lo que es imposible saber quién ha accedido en un momento dado desde un ordenador concreto. En cualquier caso, las comunicaciones pueden hacerse mediante telefonía móvil y vía satélite (con pasarelas por Internet), correo electrónico (cifrado o no) y distribución de ficheros con información (Carrillo, 2006).

Coordinación y ejecución de acciones

Los terroristas no sólo se valen de Internet para comunicarse sino también para coordinar y llevar a cabo sus acciones. La

coordinación, como acabamos de comprobar, la consigue mediante una comunicación fluida a través de la red. La ejecución de las acciones puede ir desde un ataque lo suficientemente destructivo como para generar un temor comparable al de los actos físicos de terrorismo, como a otro tipo de actividades más simples y que repercuten de manera diferente a la población, pero que son igual de efectivas. Entre estas últimas podríamos destacar, por ejemplo, el envío automático de miles de mensajes idénticos con el mismo contenido reprobatorio o con un mensaje ilegible de miles de caracteres que suele producir un bloqueo de la *web* a la que son enviados los mismos, recibiendo esta técnica el nombre *mailbombing*; o la difusión de un virus de carácter masivo porque los *gusanos* permiten realizar un ataque que puede llegar a desembocar en una auténtica reacción en cadena, ya que se van propagando por múltiples servidores en los que instala su software; o la habilitación de páginas *web* para que sus seguidores con un sólo movimiento de ratón puedan contribuir a saturar un determinado servidor, etc. (Dacha, 2004). Las ventajas que proporcionan este tipo de acciones es que son más baratas que los medios tradicionales, ofrecen un mayor anonimato, la variedad de objetivos es más amplia, pueden ser llevadas a cabo de manera más segura para el terrorista y obtiene una enorme cobertura mediática (Torres, 2007: 252). Tal es el atractivo que presenta para los terroristas, que incluso se ha llegado a hablar que Al Qaeda poseía en Pakistán un campo de entrenamiento destinado únicamente a la formación de miembros operativos en cuestiones de penetración de sistemas informáticos y técnicas de guerra cibernética.

Fuente de información

Otro de los papeles importantes que juega Internet para el terrorismo es la *facilitación de información*. La red ofrece por sí sola millones de páginas de información, gran parte de ella libre y de sumo interés para los grupos terroristas, ya que en ellas se pueden aprender una variedad de detalles acerca de sus posibles objetivos (servicios de transporte, centrales nucleares, edificios públicos, aeropuertos y puertos, etc), la creación de armas y bombas, las estrategias de acción, el sabotaje de redes, el desarrollo

de agentes químicos y biológicos, el acceso a mapas y esquemas de los posibles objetivos, las imágenes de los mismos, los horarios de apertura y de cierre, e incluso en algunos casos se pueden realizar visitas virtuales. Por otra parte, en la World Wide Web hay decenas de sitios en los que se distribuyen, como hemos explicado en el apartado anterior, manuales operativos que son fundamentales para las acciones terroristas. En ellos se explican como construir armas químicas y bombas, cómo huir, qué hacer en caso de detención policial y muchos otros detalles básicos para quienes ejercen o ejercerán las acciones directas que las organizaciones consideren oportunas (Cabezas, 2007). Para encontrarlos sólo hay que introducir en el motor de búsqueda de Google dos palabras claves «terroristas» y «manual».

Propaganda

Internet, además, ha ampliado significativamente las posibilidades de conseguir publicidad por parte de los grupos terroristas. Antes de la llegada de Internet, las esperanzas de conseguir publicidad para sus causas y acciones dependían de lograr la atención de la televisión, la radio y la prensa. El hecho de que muchos terroristas tengan ahora un control directo sobre el contenido de sus mensajes ofrece nuevas oportunidades para dar forma a la manera en que sean percibidos por distintos tipos de destinatarios, además de poder manipular su propia imagen y la de sus enemigos (Weimann, 2004a). Lo que les permite realizar auténticas campañas propagandísticas que se articulan en función de tres ejes. El primero consiste en afirmar que los terroristas no tienen otra alternativa que recurrir a la violencia para responder a los ataques de los enemigos. El segundo está relacionado con la legitimación del uso de la violencia. Para ello los miembros de la organización son presentados como combatientes por la libertad, forzados a utilizar la violencia porque su enemigo no hace más que intentar aplastar los derechos y la dignidad de su pueblo. Y el tercero es hacer un amplio uso de la lengua de la no violencia, en un intento de contrarrestar su imagen violenta y negativa (Weimann, 2004).

De esta manera, la propaganda de los grupos catalogados como «terroristas» se ha hecho común en Internet. En la red po-

demos encontrar *webs* del Ejército Republicano Irlandés (IRA), del Ejército de Liberación Nacional Colombiano (ELN), de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), de Sendero Luminoso, ETA, el Hezbollah, y hasta del Ku Klux Klan, etc. Por ejemplo, el uso que hacía el IRA de Internet solía ser discreto, evitando cualquier manifiesto que hiciera referencia a la lucha directa. Es más, no han tenido sitios ni publicaciones oficiales, su presencia en Internet ha sido básicamente a través de su brazo político, el Sinn Féin. Otro ejemplo, es el de las FARC, que colgaron una página que funcionaban en seis idiomas (español, inglés, francés, italiano, alemán y portugués) para facilitar el intercambio de informaciones. En dicha página *web* se podía leer los partes de guerra desde 1997, poemas escritos por guerrilleros, una revista *on-line*, un programa de radio, y mensajes dirigidos a captar la atención de los jóvenes colombianos.

Pero los extremistas musulmanes también han encontrado en Internet el método más idóneo para difundir su propaganda y transmitir mensajes a los seguidores de todo el mundo. El grupo Hizbollah, por ejemplo, ha tenido una importante presencia institucional a través de un sitio propio que poseía tres réplicas a fin de que si una era clausurada, se pudiera acceder a las demás (www.hizbollah.org; www.hizballah.org; y www.hizbollah.tv). Estos sitios estaban escritos en árabe pero con una versión en inglés, y en ellos se ofrecían una amplia garantía de fotos, archivos de audio y video con discursos propagandísticos. En el sitio oficial de Hamas (<http://www.palestine-info.com>) se ofrece comunicados, biografías de los líderes y mártires del movimiento, y relatos de momentos importantes de su historia. Además esta organización ha contado con seis sitios subsidiarios en distintos idiomas: inglés (www.palestine-info.co.uk), francés (www.palestine-info.cc), ruso (palestine-info.ru), malayo (www.infopalestina.com), urdu (www.palestine-info-urdu.com), y farsi (www.palestine.persian.info) (González, 2005).

Pero además de los sitios *web* oficiales, los grupos terroristas, como ya hemos mencionado anteriormente, se valen de los foros para hacer públicos sus puntos de vista, y así poder interactuar con otros consumidores de este tipo de páginas. En estos foros suelen registrarse destacados miembros de las organizaciones terroristas, que con objeto de evitar los inconvenientes asociados a

la *inestabilidad* de sus *web* oficiales, utilizan estas plataformas para colgar nuevos comunicados y enlaces hacia nuevo materiales (TORRES, 2007: 260). Por este motivo estos foros suelen estar sometidos a varias medidas de seguridad. Por ejemplo, es frecuente encontrar contraseñas de entrada para prevenir la sobrecarga de las mismas, o que estén sometidos a la censura interna de sus administradores para evitar envíos que contradigan el mensaje yihadista. Además estas páginas están ordenadas en subdirectorios temáticos donde se mantienen abiertos intercambios sobre las más diversas cuestiones.

Los blogs son otra herramienta que están empleando las organizaciones terroristas. Aunque en la mayoría de las ocasiones más que plataformas para expresar sus puntos de vista personales y promover la discusión, son utilizados para la distribución de contenidos y de enlaces con otras páginas. Por último, debemos hacer referencia a los *sites* de distribución, que generalmente tiene un diseño y una calidad técnica más pobre. Sin embargo, tienen como objetivo el sustento de la infraestructura del grupo, de manera que los miembros del mismo no queden desenganchados de la *umma* virtual, como consecuencia de las actividades de *hackeo* de los servicios de inteligencia y *ciberactivistas* individuales. Muchas de ellas son auténticos directorios actualizados donde es posible encontrar reubicadas las más importantes *webs* yihadistas, lo que las han convertido en un valioso recurso para aquellos individuos que se inician en el consumo de estos materiales, ofreciendo de manera sencilla y accesible toda una serie de recursos de información a través de los cuales pueden llevar a cabo una profundización en la ideología de los grupos (Torres, 2007: 261). En cualquier caso, el contenido general de estas páginas suelen ser: la historia de la organización y de sus actividades; el examen detallado de sus antecedentes sociales y políticos; las cuentas de sus notables hazañas; las biografías de sus dirigentes, fundadores y héroes; la información sobre sus objetivos políticos e ideológicos, las críticas de sus enemigos; el diario de noticias, etc.

CONCLUSIÓN

Internet se ha convertido en una herramienta fundamental de comunicación, que permite poner en contacto a gente dispersa por todo el mundo y distribuir contenidos a escala planetaria de forma relativamente sencilla y poco costosa (González, 2005: 133). Por este motivo, la red ha pasado a ser un espacio ideal para las actividades delictivas, porque ofrece: fácil acceso, poca o ninguna regulación gubernamental; un público potencialmente enorme; una difusión en todo el mundo; anonimato de las comunicaciones; rápido flujo de información, de bajo costo de desarrollo y mantenimiento de una presencia en la *web*; un medio ambiente (o la capacidad de combinar texto, gráficos, audio y video) que permite a los usuarios descargar películas, canciones, libros, carteles, etc; y por último, la capacidad de cobertura en la forma tradicional de los medios de comunicación, que cada vez utilizan más Internet como fuente de historias. Así, Internet global ha logrado que los actores insertos en el movimiento yihadista hayan alcanzado una verdadera y efectiva capacidad para internacionalizar el movimiento y hacerlo operativo generando simpatías, flujos de reclutamiento, apoyo político y asistencia financiera a escala transnacional.

BIBLIOGRAFÍA

- CABEZAS LÓPEZ, Carlos, *Internet y Terrorismo: La tecnología al servicio de la Yihad*, en *delitosinformaticos.com*, 2007.
- CARRILLO PAYÁ, Pedro, *Terrorismo y Ciberespacio*, en <http://www.assessorit.com/articulos/pcarrillo-paper.pdf>, 2006
- COHEN, Fred, «Terrorism and cyberspace», en *Network Security*, vol. 5, 2002.
- COLLE, Raymond, «Internet: cuerpo enfermo y un campo de batalla», *Revista Latinoamericana de Comunicación Social*, núm. 30, junio, 2000. En www.ull.es/publicaciones/latina.
- DACHA, Camilo José, «Historia de nunca acabar», en *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, núm. 85, marzo, 2004, págs. 66-71.
- FLEMMING, P. y STOHL, M, *Myths and realities of cyberterrorism*. Office of International Programs and the Center for Education and Research in Information Assurance and Security, 2000. En: http://www.ippu.purdue.edu/info/gsp/cyberterror_intro.html.

- GONZÁLEZ SAN RUPERTO, Marta, «Grupos radicales islámicos en la Red», *Revista Historia y Comunicación Social*, núm. 10, 2005, págs. 117-133.
- HOFFMAN, B, *Inside Terrorism*. Colombia University Press, 1999.
- HOFFMAN, B, *Combating Al Qaeda and the Militant Islamic Threat*, Rand, Santa Monica, 2006.
- JORDÁN, Javier, «El terrorismo en la sociedad de la información. El caso del Al Qaeda», en *El profesional de la información*, vol. 11, núm. 4, julio-agosto, 2002, págs. 297-305.
- KAHLER, Miles, *Collective action and clandestine Networks: The case of al Qaeda*. University of California. San Diego, 2006, págs. 1-45.
- MARRET, Jean Luc, *Terrorisme: les stratégies de communications*. Centre d'Études en Sciences Sociales de la Défense, Paris, 2003.
- MCLAUGHLIN, Sea, «The use of Internet for political action by non-state dissident actors in the middle east», en *First Monday*, vol. 8, núm. 11, noviembre, 2003.
- MERLOS GARCÍA, Juan Alfonso, «Intenet como instrumento para la yihad», en *Araucaria*, vol. 8. núm. 16, diciembre, 2005, págs. 80-99.
- MERLOS GARCÍA, Juan Alfonso, «Internet como instrumento para la Yihad», en *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, núm. 16, segundo semestre, 2006.
- MERLOS GARCÍA, Juan Alfonso, *La evolución estructural de Al Qaeda: ventajas operativas y desafíos para el contraterrorismo*. Tesis Doctoral de la Universidad Complutense, Madrid, 2008.
- ROGAN, Hanna, «Jihadism online: Study of how Al Qaeda and radical islamist groups. Use internet for terrorist purposes», en *Analysis of the Norwegian Defence Establishment*, marzo, 2006.
- RUILOBA CASTILLA, Juan Carlos, «La actuación policial frente a los déficits de seguridad de Internet», en *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, núm. 2, 2006.
- SÁNCHEZ MEDERO, G, «21st Century to two new challeges: Cyberwar and Cyberterrorism», en *Nómadas. Mediterranean Perspectives*, núm. 1, octubre, Ed. Plaza & Valdés, 2008, págs. 1-10.
- SÁNCHEZ MEDERO, G, «Ciberterrorismo: La guerra del siglo XXI», en *El Viejo Topo*, núm. 242, marzo, 2008, págs. 15-24.
- SCHAFFERF, Joseph, «Spinning the web of hate: Web bases hate propagation by extremist organizations», en *Journal of Criminal Justice and Popular Culture* vol. 9, núm. 2, 2002.
- TIMOTHY, Thomas, «Al Qaeda and the Internet: The danger of «cyber planning», *Parameters*, 2003. También en Internet: www.carlis.lew.ww.army.mil/usawe/Parameters/03spring/thomas.htm.

- TORRES SORIANO, Manuel R, *La dimensión propagandística del terrorismo yihadista global*. Tesis Doctoral de la Universidad de Granada, 2007.
- VERSTRYNGE, J. y SÁNCHEZ MEDERO, G, «Frente al Imperio (Guerra Asimétrica y Guerra Total)», en Cairo, H y Pastor, J. (comp.) *Geopolítica, Guerras y Resistencias*. Trama Editorial, Madrid, 2006, págs. 43-66.
- VERSTRYNGE, J. y SÁNCHEZ MEDERO, G, «Resistencia y guerra asimétrica», *Revista Política y Estrategia*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE), núm. 103, julio-septiembre, 2006, págs. 74-101.
- WEIMANN, Gabriel, *How modern terrorism uses the internet*. United States Institute of Peace, Special Report, núm. 116, marzo, 2004a.
- WEIMANN, Gabriel, «Terrorismo e Internet», *YaleGlobal*, 30 de mayo, 2004b. En: <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=4029>

EL RETO DEL RADICALISMO ISLAMISTA EN EL SAHEL:
HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE CONTENCIÓN

DAVID NIEVAS BULLEJOS
IGNACIO GUTIÉRREZ DE TERÁN GÓMEZ-BENITA
Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

La región del Sahel se ha convertido desde hace varios años en una especie de escenario de retaguardia del combate central contra el terrorismo internacional de raíz yihadista. A partir del anuncio del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate de su adhesión a al-Qaeda, la amenaza islamista en el Sahel es motivo de polémica recurrente. El contexto de pobreza, corrupción, carencias democráticas y conflictos armados hace del factor islamista un componente ciertamente desestabilizador y preocupante tanto para la seguridad regional como internacional. La neutralización de este peligro y la reducción al máximo de sus posibles consecuencias perniciosas para la integridad de las sociedades de la zona y, por extensión, la seguridad europea y española pasa por la concreción de una serie de prioridades metodológicas y de acción, entre ellas, un enfoque ponderado y objetivo de la significación real de la presencia islamista en la zona y sus vínculos y extensiones con otros movimientos salafistas en África. De esta forma se podría evitar la reedición de los errores cometidos en la campaña diseñada, en teoría, para contrarrestar el empuje islamista radical en Oriente Medio, o también, el agravamiento de conflictos étnico-regionales (en algún caso crónico), y la creación de un caldo de cultivo sujeto al caos y la confusión tan favorable a las organizaciones radicales.

Palabras clave. Al-Qaeda, Sahel, Salafismo, Seguridad, Militarismo.

ACTIVISMO SALAFISTA Y ESCALADA MILITAR EN EL SAHEL

Desde inicios del siglo XXI el proceso de expansión de las tesis islamistas radicales en la región del Sahel ha registrado un avance notorio¹. A pesar de nuestro juicio de magnificación de este fenómeno, su grado de influencia en amplios sectores sociales sigue siendo más bien reducido. Eso sí, numerosos indicios materiales apuntan que grupos más o menos vinculados con ese magma llamado terrorismo internacional (salafista-yihadista), han creado redes particulares de apoyo y difusión y en algunos casos bases de entrenamiento militar para extremistas vinculados en mayor o menor medida con al-Qaeda. Según algunos análisis, la finalidad principal de estos enclaves es el adiestramiento de *muyahidines* para su posterior envío a Irak, Afganistán y otros destinos². Se ignora a ciencia cierta el número y la cantidad de estos campamentos clandestinos, si bien se sospecha que están concentrados en las fronteras septentrionales de Mauritania, Malí, Níger y Chad³. Con todo, su importancia real es menor que la atribuida por determinados sectores gubernamentales locales y medios diplomáticos y/o mediáticos occidentales. Unos y otros, por razones que han de ser apuntadas más tarde, tienen motivos varios para mostrar este celo alarmista. No obstante, la lenta pero sostenida propagación de la corriente islamista de raíz salafista-yihadista y la aparición de numerosos focos de enfrentamiento armado (tanto en el continente asiático como en el africano) han permitido a aquélla ampliar su campo de operaciones y variar sus tácticas de implantación.

1. En términos generales, la región del Sahel abarca un amplio espacio geográfico que va desde la zona meridional de Mauritania hasta la frontera occidental de Etiopía. A nuestros efectos, la denominación ha de remitir sobre todo a tres estados, Malí, Níger y Chad, donde la actividad de los grupos salafistas radicales ha sido más notoria, así como la incidencia de la irradiación del yihadismo radical desde el Magreb, en especial Argelia y Mauritania.

2. GREGORIAN, Hrach, *Amenazas yihadistas en el Sahel y el Sáhara*, MED, <http://www.iemed.org/anuari/2007/earticles/eGregorian.pdf> [Consultado el 26-10-08].

3. <http://www.afrol.com/articles/21324>, [Consultado el 28-10-08].

Además de medrar en contextos geográficos donde reinan la confusión y el caos —derivados de intervenciones militares que supuestamente tenían entre sus fines desbaratar el entramado islamista radical—, los grupos yihadistas han tratado de asentarse (en teoría) en lugares escasamente controlados por gobiernos locales o situados lejos del epicentro bélico. Algo así ha venido a ocurrir en el Sahel con el curso de una serie de factores internos y externos muy bien definidos. El hecho de que tanto en Afganistán como en Irak o en Somalia, milicias islamistas nacionales e internacionales estén dirimiendo sus fuerzas con tropas de ocupación extranjera y ejércitos locales ha dotado de una nueva significación a espacios geográficos como el del Sahel. Éste, además de servir de refugio y retaguardia, puede convertirse en una amenaza directa de desestabilización para los gobiernos de la región. La dimensión verdadera de la opción saheliana de al-Qaeda y su universo de vínculos y enlaces extremistas debe enmarcarse en una estrategia global a largo plazo. No nos parece evidente, como viene sosteniendo la diplomacia estadounidense desde hace meses, que el intento de expansión de al-Qaeda y organizaciones coaligadas por el Magreb y el Sahel se deba a una derrota ideológica de la misma en Oriente Próximo e Irak. Debería afirmarse más bien, que la infiltración del radicalismo islamista en el centro y norte de África ha discurrido en paralelo —si es que no ha antecedido— a su propagación en Irak⁴.

AL QAEDA Y SUS FILIALES EN EL MAGREB Y EL SAHEL

Los síntomas iniciales del fenómeno islamista radical en la región adquirieron tintes más que preocupantes con el anuncio de reconversión del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), en la llamada sección de al-Qaeda para el Magreb Islámico⁵. La zona, —en especial Mauritania— fue escenario de una

4. Tómense en consideración, por ejemplo, las declaraciones de David Welch, secretario adjunto para Oriente Medio y Magreb del Departamento de Estado, recogidas por *Abc*, 24-10-2008.

5. El anuncio se realizó en abril de 2007. Véase al respecto, <http://english.aljazeera.net/archive/2006/09/200849145048371968.html>. [Consulta-

serie de atentados contra objetivos militares, policiales y de ciudadanos europeos, que hicieron sospechar que el GSPC y otras células terroristas de mayor o menor calado estaban asentándose en enclaves geográficos relevantes del Sahel⁶. Fue por aquella época cuando comenzó a hablarse con profusión de los campamentos de al-Qaeda en la zona y de los contactos de la Casa Blanca con los estados locales, (Níger y Malí mayormente), para sellar las áreas desérticas. No obstante, las actividades del GSPC en el Sahel eran ya conocidas desde hacía años: en marzo de 2004 tropas argelinas y nigerinas entablaron combate con un contingente islamista que, tras pasar a Chad, fue aniquilado por el ejército de Chad con ayuda militar estadounidense⁷.

El secuestro de dos turistas austriacos en el sur de Túnez en febrero de 2008 y su supuesto traslado a algún punto indeterminado del Sahel motivó una serie de gestiones diplomáticas conjuntas entre los estados de la región y los del Magreb con Malí como promotor destacado. Bamako ha resaltado en repetidas oca-

do el 24-10-08]. Sobre las actividades de al-Qaeda en el Magreb, puede verse <http://spanish.safe-democracy.org/2007/04/12/al-qaeda-en-el-magreb/> y *El salafismo yihadista en el Norte de África: Implicaciones para la seguridad española*, http://www.ceseden.es/c_documentacion/segdef/10.pdf. Cabe recordar que Ayman al-Zawahiri, número dos de al-Qaeda, corroboró posteriormente la afiliación del GSCP en un vídeo.

6. Entre los atentados registrados en Mauritania, recordemos: ataque al cuartel de Lemgueity: 15 muertos y varios heridos, 6 junio de 2006, http://www.rfi.fr/actufr/articles/066/article_36653.asp; 4 turistas franceses muertos y un herido al sur de Mauritania, Aleg, 25 de diciembre de 2007, <http://www.lefigaro.fr/international/2007/12/24/01003-20071224ARTFIG00306—touristes-francais-tues-en-mauritanie.php>. 4 soldados muertos, Al Galawiya 29 diciembre de 2007, <http://www.elwatan.com/Quatre-soldats-tues-et-plusieurs>. Todos estos atentados y las amenazas explícitas contra la organización y los participantes llevaron a la cancelación del Paris-Dakar 2008. Ya en 2008 resaltamos el ataque a la embajada de Israel en Nouakchott, tres heridos, 1 de febrero, <http://fr.allafrica.com/stories/200802010208.html>, o emboscada mortífera a convoy militar en Tourine, 15 de septiembre de 2008, <http://www.afriquenligne.fr/mauritanie:-11-soldats-et-un-civil-retrouves-morts-decapites-2008092112569.html>. [Consultadas todas ellas el 24-10-08].

7. <http://www.afrol.com/articles/21324>. [Consultado el 28-10-08].

siones la necesidad de reforzar la coordinación en materia de seguridad y cooperación militar para neutralizar a los grupos islamistas radicales, las bandas de contrabandistas —y de paso y quizás lo que más le interesa—, las facciones armadas de la oposición tuareg en el norte⁸. Algo parecido ocurrió con el gobierno de Níger: la preocupación mostrada en Europa, sobre todo en Francia, por la alarmante progresión de al-Qaeda en el Sahel, permitió al ejecutivo nigerino prevenir contra la connivencia tuareg-islamista⁹.

Sólo las peculiaridades orográficas, sociales y políticas del Sahel, así como la pervivencia de conflictos étnicos y pugnas soterradas por el dominio de los recursos naturales de la zona, explican, a nuestro parecer, la enorme repercusión del aterrizaje del GSPC y adláteres al sur del Magreb. En realidad, el grupo salafista no deja de ser uno de los muchos epígonos del gran movimiento islamista argelino de los ochenta, y ni siquiera disfruta de la fortaleza del Grupo Islamista Armado (GIA), del cual procede junto con una nutrida lista de grupúsculos y facciones que terminaron abandonando la disciplina de aquél o, incluso, enfrentándose con otras ramas y emires por el control absoluto¹⁰. El elemento característico y diferenciador del GSPC, con respecto a la generalidad de las formaciones armadas islamistas de Argelia y el resto del Magreb, viene de la mano de su internacionalismo y su capacidad para abstraer su oposición al despotismo y desviacionismo del régimen de turno en una lucha contra una especie de injusticia global. De ahí la decisión final de inscribirse en la órbita de al-Qaeda, la diversificación

8. <http://www.alriyadh.com/2008/05/01/article339073.html>. [Consultado el 26-10-08].

9. <http://anamouramazigh.maktoobblog.com/948437>, [Consultado el 29-10-08].

10. En esencia, el GSPC era un escuadrón autónomo del GIA que operaba en la región de Tizi-Ouzu y Bumedrés (Norte de Argelia). Con la muerte de Antar Zawabiri, emir del GIA líder de aquel escuadrón, Hassan Hattab se hizo con el poder en su zona. Véase SAIDI, Abdel Rahman, «Por qué el Grupo Salafista se convirtió en la rama de al-Qaeda en los Países del Magreb Islámico» (en árabe), *Al-Jabar al-Ushbu* ÿ, <http://el-khabar-hebdo.com/modules.php?name=News&file=article&sid=12>, [Consultado el 26-10-08].

de sus acciones militares, ora en Mauritania, ora en Túnez o en Malí, y la sujeción a ideólogos capitales de la doctrina yihadista internacional como al-Maqdisi, Abu Qitada, al-Zawahiri, Abu Yihad y otros más allá de los teóricos tradicionales del islamismo argelino¹¹. Pero esto no significa que el GSPC sea una organización robusta: el cerco militar y policial en Argelia lo ha debilitado, lo mismo que las deserciones y la sujeción de numerosos miembros a las leyes de amnistía. La frustración de las bases, que ven que tras años de lucha el régimen de Argel sigue gozando de buena salud, quizás haya influido en la decisión de la dirección actual de dar el gran salto hacia delante bajo palio de al-Qaeda. Sin embargo, resulta improbable que sus contingentes, varios miles de combatientes como mucho, supongan una amenaza por sí solos para los ejércitos de la zona¹².

EL EMPUJE DOCTRINAL DEL ISLAM POLÍTICO EN LA REGIÓN

A nadie se le escapa que el mundo islámico en general, y el africano en particular, asiste desde hace lustros a una politización palmaria del fenómeno religioso y a un ascenso de corrientes ideológicas comprometidas con el llamado Islam político. El hecho de que esta revitalización de la conciencia social y política del elemento islámico como referente principal de identidad y de reivindicación haya tenido en el África subsahariana una orientación disimilar a la registrada en Oriente Medio, o incluso en el Magreb, se debe a las peculiaridades del Islam doméstico en el que el sufismo (con taricas como la Tiyaniyya), el elemento rural y la pervivencia de comportamientos inherentes a la tradición africana han dejado su impronta particular. Pero no puede negarse que

11. SAIDI, Abdel Rahmán, «Por qué el Grupo Salafista se convirtió en la rama de al-Qaeda en los Países del Magreb Islámico» (en árabe), *Al-Jabar al-Ushbu'i*, <http://el-khabar-hebdo.com/modules.php?name=News&file=article&sid=12>, [Consultado el 26-10-08].

12. *Ibidem*.

13. <http://sociolingomali.wordpress.com/2008/06/11/mali-religious-leaders-oppose-abolitionofdeath-penalty>, [Consultado el 28-10-08].

con sus propias coordenadas el discurso islamista ha ganado terreno, máxime tras la globalización del fenómeno salafista y la extensión de las tesis más rigoristas. En el caso de Nigeria —donde la sharía se ha convertido en una reclamación básica por parte de las elites religiosas y políticas musulmanas—, o en Somalia, con la propagación de los Tribunales Islámicos que nadie hubiera imaginado hace un par de décadas, revelan esta circunstancia. Incluso en estados donde los musulmanes no conforman la mayoría como en Kenia, Uganda o Tanzania, el empuje de estas corrientes ha obligado a los poderes a dedicarle una especial atención, máxime si se tiene en cuenta la creciente islamización de parte de la población.

Lo anterior, siempre con sus matices, es apreciable en Malí, Níger o Chad. No estamos ante estados en los que las organizaciones y partidos afectos al Islam político disfruten de una gran base social —a diferencia de Mauritania— si bien el factor religioso desempeña una función relevante en la composición de las sociedades locales. Por supuesto, la ola de *revival* islámico que se está registrando en buena parte del orbe musulmán está alimentando un fervor espiritual destacable. Sin embargo, como se ha apuntado ya, esta situación no ha podido ser explotada en beneficio de las teorías salafistas de origen árabe, lo que reduce en mucho el ámbito de acción de las facciones islamistas armadas que operan en territorios distantes. Empero, no es de descartar que el enquistamiento de los conflictos armados, la degradación económica y la generalización de la corrupción y el autoritarismo de los estados locales aporten un abrevadero sustancioso al discurso islamista radical. Por lo pronto, los círculos tradicionalistas —no necesariamente salafistas— se han movilizado contra medidas que consideran contrarias a la Ley islámica, como la abolición de la pena de muerte en Malí, planteada en 2008¹³. Y, en casos extremos, ha habido enfrentamientos directos entre el Estado y líderes religiosos. Así ocurrió en Chad, en verano de 2008, tras las proclamas incendiarias de un líder espiritual que conminó a sus seguidores a una cruzada contra cristianos y ateos¹⁴.

14. <http://www.abc.net.au/news/stories/2008/07/03/2292850.htm>, [Consultado el 28-10-08].

EL ISLAMISMO RADICAL: ELEMENTOS DE DESESTABILIZACIÓN

Crisis económica y penuria social

Un estudio pormenorizado de aquellos países de mayoría musulmana donde las corrientes islamistas de todo cuño han obtenido un mayor apoyo popular, con independencia del grado de libertad de expresión y participación política, revela que las desigualdades económicas y el subdesarrollo estructural sustentan el discurso liberador de justicia social inherente al programa islamista. En este sentido, los índices económicos y sociales de los cuatro países del Sahel donde más se está detectando la eferescencia islamista radical son contundentes: Chad, Malí y Níger ocupan respectivamente, los puestos 170, 173 y 174 del Índice de Desarrollo Humano (2007-2008) con Mauritania en el número 137 (recuérdese que Níger llegó a situarse en el último lugar, 177, en el informe de 2005). Además, con la excepción de Mauritania, los otros tres apenas si alcanzan una tasa del 30% en analfabetismo y los índices de desnutrición llegan, en el caso de Chad, al 35% (datos de 2002-2004)¹⁵. Por si fuera poco, todos ellos con una economía centrada en la explotación agrícola y ganadera sufren de sequías cíclicas y plagas devastadoras, como en 2005, que socavan cualquier atisbo de estabilidad económica. Así las cosas, no es de extrañar que buena parte de la población se muestre apática ante la amenaza aventada desde los medios gubernamentales sobre la infiltración yihadista; o que los discursos de ciertos ulemas y alfaquíes de zonas marginales terminen por adquirir un tono más reivindicativo.

Crisis política

Es cierto que en varios estados de la zona se ha asistido en años pasados a un proceso de apertura democrática y elecciones multipartidistas, pero no menos cierto es que estos procesos distan de ser plenamente satisfactorios. En algunos casos, incluso, han sufrido una regresión notable, como en Mauritania tras el golpe mili-

15. <http://hdrstats.undp.org/countries>. [Consultado el 28-10-08].

tar de 2008. En Níger, donde las primeras legislativas plurales tuvieron lugar en 1999, la debilidad institucional y el personalismo de su presidente han lastrado el proceso. En esto, el presidente Mamadou Tandja no difiere en exceso de la omnipresencia de Amadú Tumaní Turé en Malí o, sobre todo, de Idris Deby en Chad, asentado en el poder gracias a un golpe militar en 1990 y reelegido en 2006 ante el boicót de la oposición. A pesar de la existencia de parlamentos y grupos de oposición asentados, la manera de todos ellos de administrar los asuntos principales de seguridad interna no ha contribuido a aligerar las tensiones. Recuérdese además que dejando a un lado las turbulencias dentro del ejército, con insurrecciones incluidas —Níger 2002— en todos ellos operan facciones armadas de gran empuje. En Chad, incluso, este mismo año, las tres grandes fuerzas rebeldes del país estuvieron a punto de tomar Yamena. Sólo la implicación de Francia —valedora asimismo de los gobiernos de Níger y Malí— impidió la caída de la capital.

Conflictos armados enquistados

El reflujo islamista puede, asimismo, aportar mayores dosis de desestabilización en el ámbito político y militar enconado ya en algunos estados. El caso más preocupante es Malí y, tras él, Níger, donde el retorno de los tuaregs al enfrentamiento con el gobierno central ha puesto de nuevo sobre el tapete la pretendida convivencia entre la Coalición Democrática por el Cambio, principal grupo opositor tuareg y las células islamistas. Los tuaregs, se recordará, se levantaron una vez más en armas en 2007 alegando el incumplimiento por parte de Bamako de los acuerdos de Argel de 2006. Éstos incluían, entre otras cosas, el fin de las operaciones militares en las áreas tuaregs y el desarrollo económico de la región¹⁶. Como quiera que cualquier turbulencia desatada entre los tuaregs de Malí se traslada de inmediato a sus connaturales de Níger, los territorios septentrionales de ambos estados se han convertido en un elemento más de confusión y desestabilización. Se-

16. http://www.alarabiya.net/save_php=1&cont_id=39693. [Consultado el 26-10-08].

gún los medios gubernamentales de Malí, los rebeldes tuaregs han unido su causa a la de al-Qaeda para convertir el Sahel en un coto yihadista. Esto se vería con claridad en el protagonismo tuareg tras la captura y reclusión de los dos turistas austríacos y su supuesta labor de mediación¹⁷.

La abigarrada composición tribal de todos estos países constituye asimismo un factor de tensión permanente agravada, en algún caso, por la incidencia de las crisis de los estados vecinos. Aquí Chad se lleva la peor parte gracias a la crisis crónica de Darfur y el flujo incesante de refugiados y milicias armadas sudanesas.

ESBOZO DE UNA ESTRATEGIA DE CONTENCIÓN DEL RADICALISMO

A nuestro entender, una política de contención y neutralización del fenómeno terrorista-yihadista en el Sahel debe tomar en consideración los siguientes elementos:

Valoración objetiva de la implantación islamista

Hemos afirmado ya que la amenaza real del islamismo yihadista en el Sahel debe ser matizada. Creemos que determinados intereses geoestratégicos imponen una visión alarmista que, como en el ejemplo iraquí, ocultan proyectos intervencionistas de largo alcance, muchas veces con objetivos finales que van más allá de la lucha contra el terrorismo internacional. Precisamente el caso de Iraq ilustra cómo una estrategia militar radical ha deparado precisamente lo contrario de lo que se pretendía conseguir, esto es, la revitalización de los grupos islamistas armados. La insistencia de determinados sectores occidentales y de los gobiernos locales en elevar la cuestión islamista a cotas insospechadas no contribuye a emplazar el asunto en su verdadera dimensión. De hecho, el salafismo no disfruta de apoyos notables en el seno de las sociedades locales, así mismo, sus posibles vías de financiación, una vez suprimidas las aportaciones pecuniarias del

17. <http://www.asharqalawsat.com/asp?did=479893&issueno=10839> [Consultado el 26-10-08].

exterior tras el colapso de las redes financieras de al-Qaeda, se reducen al contrabando y el tráfico de armas y drogas en los confines fronterizos; un negocio que suele beneficiarse de las turbulencias políticas y las situaciones de tensión máxima en materia de seguridad.

En todo caso, el principal peligro ideológico del salafismo radical en la región está vinculado a dos condiciones: 1) que la ecuación pobreza-represión empuje a numerosos jóvenes a los brazos de los predicadores clandestinos y la violencia (como ocurriera en Argelia) 2) que la pervivencia de la irradiación del *wahhabismo* oficial, redirigido por Arabia Saudí para evitar nuevas desviaciones, aporte los cimientos de un rigorismo doctrinal que, otra vez, termine volviéndose en contra de sus promotores. Al fin y al cabo, al-Qaeda no deja de ser una extensión doctrinal del *wahhabismo* saudí, que tanto alabó el cometido del movimiento muyahidín (yihadista y salafista en esencia) en Afganistán. No parece sencillo, por lo tanto, conjugar pacifismo y wahhabismo por mucho que los ideólogos saudíes aboguen por cortar amarras con las corrientes yihadistas. La creciente expansión de centros culturales y mezquitas afines a este movimiento es evidente en países como Chad, donde se ha acusado al gobierno de reservar un trato de favor a organizaciones *wahhabíes* como Ansar al-Sunna ¹⁸.

Así las cosas, lo más conveniente sería fortalecer —o al menos no socavarla con análisis reduccionistas y suspicaces sobre la diversidad islámica— la línea de acción de los consejos y ministerios religiosos nacionales tendentes por lo general a promover la concordia interconfesional y la tolerancia ¹⁹. Lo mismo cabe decir sobre los principios seculares expresados en los textos constitucionales, que a veces han de hacer frente a las proclamas de los círculos tradicionalistas proclives a la Ley Islámica, o la im-

18. *Refworld/2008 Report on International Religious Freedom-Chad*, UNHCR, <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,TCD,456d621e2,48d5cbac46,0.html>, [Consultado el 28-10-08].

19. Así el llamado del Ministerio de Asuntos Religiosos de Níger en marzo de 2008 en contra del sectarismo confesional. Véase http://niamey.usembassy.gov/officialreport_religiousf.html, [Consultado el 28-10-08].

plantación de representantes de las comunidades sufíes, hostiles por naturaleza a todo lo que huele a salafismo yihadista, en las instituciones religiosas oficiales ²⁰.

La viabilidad de de bases militares externas

Precisamente al calor de las noticias referentes a la reactivación islamista en el Sáhara y el Sahel y la lucha contra el terrorismo internacional en el continente, el proyecto estadounidense de una gran base militar en el Norte de África volvió a cobrar protagonismo ²¹. A decir verdad, ningún estado ha mostrado una disposición categórica a albergar la megainstalación, si bien la ciudad de Tan Tan en Marruecos ha sonado con fuerza, a pesar de los desmentidos de las autoridades marroquíes. Por mucho que determinados gobiernos africanos estén aventando el peligro islamista para hacerse acreedores del apoyo político y militar estadounidense —y, de paso, para que se soslayan sus veleidades autocráticas— la instalación de una base militar de tal envergadura habría de ir más allá de los límites de la lucha contra los grupos terroristas internacionales. Podría llegar a suponer incluso una amenaza permanente para los sistemas políticos regionales y un motivo de discordia entre estados tradicionalmente rivales, aunque unidos en este caso en la lucha contra la infiltración yihadista.

El calado de las células salafistas en el norte y el centro de África no justifica medidas de este tipo. Un desembarco masivo y estentóreo de tropas estadounidenses provocaría, además, el recha-

20. En Chad, el estado de la región con menor porcentaje de musulmanes (poco más del cincuenta por ciento de la población), las corrientes wahhabíes y afines al islam mediorientales son muy críticos con la figura del imán Hisein Hasan Abakar, dirigente del Consejo Supremo de Asuntos Islámicos y representante destacado de la cofradía sufí de los tiyaníes. Véase *Refworld/2008 Report on International Religious Freedom-Chad*, inf. cit.

21. Los argumentos en pro de este proyecto militar pueden verse en la página de Africom: <http://www.africom.mil/africomFAQs.asp> y <http://www.africom.mil/getArticle.asp?art=1644>. Consúltese también sobre la presencia de EE.UU. en África: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Africa+Subsahariana/ARI+53-2007

zo de una población en absoluto americanófila y tendente a considerar cualquier alarde militar o diplomático de este tipo una maniobra más de la estrategia «neocolonizadora» occidental.

Por otro lado, el ejército de EE.UU. ha coordinado ya operaciones militares con tropas de Senegal, Argelia, Mauritania, Malí y Chad al tiempo que ha asesorado y adiestrado a los gobiernos de la zona en la lucha antiterrorista. No parece por lo tanto que un centro militar de supervisión directa sea una condición *sine qua non* para favorecer esta estrategia, en el supuesto de que el objetivo primero y último de la instalación en cuestión fuera la neutralización del yihadismo africano.

Una estrategia militarista, en un contexto donde todos los actores nacionales padecen conflictos armados más bien crónicos, ha de derivar en un estado de caos y confusión en el que de nuevo los grupúsculos radicales hasta ahora inoperantes —en el Sahel, el Magreb y zonas cercanas como Kenia o Tanzania, por ejemplo— consigan formar nexos vigorosos²².

Comprensión global de los conflictos étnicos y sociales

No cabe duda de que la reactivación islamista ha tenido un efecto inmediato sobre el expediente de los conflictos étnicos en el Sahel. Hemos hecho una referencia ya a la cuestión Tuareg vigente en Níger y Malí, y cómo la supuesta connivencia de los rebeldes del norte con los islamistas ha servido para reforzar las tesis de Bamako y Niamey frente a Estados Unidos o Francia. Los dirigentes de las formaciones tuareg malíes y nigerinas, la Alianza Democrática por el Cambio y Movimiento de Níger por la Justicia, han negado tajantemente tales acusaciones y han recordado el historial de enfrentamientos armados mantenidos por sus combatientes con milicias islamistas²³. Los círculos partidarios de la

22. Es significativa a este respecto la declaración de un dirigente tuareg sobre la cooperación estadounidense con los gobiernos sahelianos para combatir a los islamistas radicales: «La presencia (militar) estadounidense ha de traer más terrorismo a la región», http://www.alarabiya.net/save_php=1&cont_id=39693 [Consultado el 26-10-08].

23. *Ibidem*.

causa *amazigh* en el Sahel consideran que las imputaciones de Níger y Malí buscan el apoyo incondicional de Estados Unidos y el carpetazo definitivo a las reclamaciones nacionales de los tuareg acusados de controlar las rutas de contrabando en las áreas fronterizas²⁴. Los críticos, empero, señalan que los rebeldes tuareg tienen intereses y formas de financiación comunes con los salafistas, y que muchos combatientes islamistas han establecido vínculos familiares con tribus beréberes a través de uniones matrimoniales²⁵.

Como quiera que sea, las supuestas conexiones entre los tuareg y los salafistas no debe velar la licitud de una parte al menos de las reclamaciones de los rebeldes ni los excesos de las tropas nigerinas y malíes. Tampoco, que uno de los desencadenantes de un enfrentamiento de décadas se halla en las minas de uranio y su explotación, así como en la participación política de las minorías étnicas. Es decir, elementos que nada o poco tienen que ver con factores doctrinales e ideológicos y sí con problemas estructurales en los que al-Qaeda, otra vez, puede obtener ganancia en río revuelto.

En este mismo ámbito étnico, la situación de las tribus árabes de la zona septentrional, sobre todo en Níger, supone otro elemento de desestabilización. En 2006, el gobierno nigerino amagó con expulsar a unos 150 mil árabes de las tribus Mahamid a sus «localidades originarias de Chad» alegando sus «problemas de integración y convivencia con la población nigerina»²⁶. Teniendo en cuenta que tanto estas tribus árabes como las tuareg pueden ser susceptibles de ceder a las propuestas de colaboración armada para luchar contra los gobiernos centrales provenientes de las bandas islamistas, podemos hacernos una idea de la importancia de hallar vías de negociación entre las autoridades y las comunidades descontentas. Asimismo, debería hacerse

24. <http://anamouramazigh.maktoobblog.com/984357>. [Consultado el 28-10-08].

25. <http://www.asharqalawsat.com/asp?did=479893&issueno=10830>. [Consultado el 26-10-08].

26. <http://www.aawsat.com/details.asp?section=4&article=389060&issueno=10194>. [Consultado el 28-10-08].

hincapié desde el exterior en que la colaboración contra el terrorismo y el extremismo religioso no puede hacerse a costa de la defensa de los derechos humanos y los valores democráticos.

BIBLIOGRAFÍA

- ABC.NET.AU, «Chad halts ‘holy war’ by Muslim leader, 70 killed», 3 de Julio 2008: <http://www.abc.net.au/news/stories/2008/07/03/2292850.htm>
- AFRIQUENLIGNE.FR, «Onze soldats et un civil retrouvés morts deca pités», 23 de septiembre 2008: http://www.afriquenligne.fr/mauri_tanie:11-soldats-et-un-civil-retrouves-morts-decapites-208092112569.html
- AFROL.COM, *Algerian Islamist group ‘joins al Qaeda’*, 14 de septiembre: <http://www.afrol.com/articles/21324>
- ALJAZEERA.NET, *Algerian group ‘joins’ al-Qaeda*, 14 de septiembre: <http://english.aljazeera.net/archive/2006/09/200849145048371968.html>
- ALLAFRICA.COM, «Attaque contre l’ambassade d’Israël à Nouakchott», 1 de febrero 2008: <http://fr.allafrica.com/stories/20080210208.html>
- ALRIYADH.COM Coordinación entre Argelia, Túnez, y Malí para asegurar las fronteras de la penetración de Al Qaeda: 12 de marzo 2008 <http://www.alriyadh.com/2008/05/01/article339073.html>
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE EE.UU., *Refworld/2008 Report on International Religious Freedom-Chad*, 19 de septiembre 2008: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,TCD,456d621e2,48d5cbac46,0.html>
- ELWATAN.COM, «Quatre soldats tués et plusieurs autres blessés», 29 de diciembre 2007: <http://www.elwatan.com/Quatre-soldats-tues-et-plusieurs>
- EMBAJADA DE EE.UU. EN NIAMEY, 2008 Niger Religious Freedom: http://niamey.usembassy.gov/officialreport_religiousf.html
- GREGORIAN, Hrach, «Amenazas yihadistas en el Sahel y el Sáhara», en FLORENSA PALAU, Senén (coord.) y RIBERA I PINYOL, Josep (coord.), *Med. 2007: el año 2006 en el espacio euromediterráneo*, Fundación CIDOB: Instituto Europeo del Mediterráneo, IEMed, 2007.
- IRIN.COM, «Religious leaders oppose abolition of death penalty», 11 de junio 2008: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,MLI,456d621e2,48522c0d1a,0.html>
- JORDÁN, Javier, «Al Qaeda en el Magreb» en *Safe Democracy Foundation*, 12 de abril de 2007: <http://spanish.safe-democracy.org/2007/04/12/al-qaeda-en-el-magreb/>

- JORDÁN, Javier, «El salafismo yihadista en el Norte de África: Implicaciones para la seguridad española» en CESEDEN, núm. 10, *Evolución geopolítica del Norte de África: implicaciones para España*, 2007, ps. 72-89: http://www.ceseden.es/c_documentacion/segdef/10.pdf
- LEFIGARO.FR, « Quatre touristes français tués en Mauritanie », 24 de diciembre 2007: <http://www.lefigaro.fr/international/2007/12/24/01003-20071224ARTFIG00306—touristes-francais-tues-en-mauritanie.php>.
- REAL INSTITUTO EL CANO, *Área del África Subsahariana*: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Africa+Subsahariana/ARI+53-2007
- RFI.FR, «Attaque sanglante contre une base de l'armée», 6 de junio 2005 : http://www.rfi.fr/actufr/articles/066/article_36653.asp
- SAIDI, Abdel Rahman, Por qué el Grupo Salafista se convirtió en la rama de al-Qaeda en los países del Magreb Islámico, 27 de agosto 2007: <http://el-khabar-hebdo.com/modules.php?name=News&file=article&sid=12>
- UNDP, *Annual Report 2008*: <http://hdrstats.undp.org/countries>
- UNITED STATES AFRICAN COMMAND: <http://www.africom.mil/africomFAQs.asp>, <http://www.africom.mil/getArticle.asp?art=1644>
- VILLAREJO, Esteban, «La amenaza de Al Qaida en el Magreb es real y muy creciente», según EE.UU. en el diario ABC, 24/10/2008, pág. 37.

PARTE III
PERCEPCIONES, OPINIÓN PÚBLICA
Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LOS CONFLICTOS ARMADOS DURANTE LOS AÑOS NOVENTA

JAVIER GARCÍA MARÍN
Universidad de Granada

Resumen

El presente capítulo expone la perspectiva teórica sobre la información pública en los conflictos armados y su transformación en los últimos decenios. El objetivo del autor es mostrar cómo los cambios en la gestión de dicha información se han reflejado en la construcción teórica de los académicos y expertos y cómo los modelos creados reflejan la multiplicidad de casos que se encuentran en la escena internacional, especialmente los conflictos surgidos durante los años noventa.

Palabras clave: Comunicación política; *Framing*; Posguerra fría: conflictos.

INTRODUCCIÓN

En el mundo de la academia son muy extraños los episodios que generan consenso entre casi todos los investigadores de una disciplina. Sin embargo, podemos afirmar que existe un acuerdo entre los estudiosos que se han acercado a la compleja realidad de los conflictos: el creciente papel que tiene la gestión de la información. Esta preponderancia quedó de manifiesto en algunos de los conflictos de la década de los noventa, como la llamada Guerra del Golfo, y los conflictos en la antigua Yugoslavia y Kosovo. A pesar de que en todos estos la gestión de la información jugó un papel destacado en la estrategia de los contendientes, el desenlace de estos conflictos estuvo vinculado a los tradi-

cionales elementos del «poder duro». Sin embargo, en los últimos años hemos podido asistir a un acelerado incremento de la importancia del componente inmaterial de la guerra.

Naturalmente, este cambio percibido por parte de los analistas de la escena internacional, también ha sido detectado por los académicos de la comunicación política que han intentado conceptualizarlo y modelizarlo. Si comentábamos que existe acuerdo en lo relativo a la existencia de cambios, no está claro el alcance y efectos de los mismos a juzgar por la explosión en el número de modelos que han surgido. Por ello, intentaremos en estas páginas acotar el tema de la gestión de la información en los conflictos a partir de dos acercamientos: por un lado, expondremos las perspectivas teóricas sobre la comunicación y los conflictos bélicos, y seguidamente, describiremos los ejemplos donde dichas perspectivas se han aplicado centrando nuestra exposición en los conflictos de los años noventa y principios de nuestro siglo con la esperanza de arrojar alguna luz empírica sobre los modelos teóricos.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE COMUNICACIÓN Y CONFLICTOS BÉLICOS

Los aspectos informacionales de los conflictos bélicos han estado entre las preocupaciones de los dirigentes políticos y militares desde hace tiempo. El potencial que la gestión de la información ha tenido para los estados en el transcurrir de los conflictos ha sido patente al menos desde la guerra de los Estados Unidos contra España en Cuba en 1898. Ya en una fecha tan temprana como 1922, Walter Lippman apuntaría hacia el poder de la gestión de la información en tiempos de guerra cuando escribió su obra *The Public Opinion*. Desde entonces, muchos académicos del campo de la comunicación política han mostrado un gran interés por explicar este potencial.

Desde este punto de vista, la diferenciación de la política exterior como sujeto de la comunicación política se encontraría, en primer lugar, en el grado de conocimiento de las audiencias, ya que la opinión pública está prácticamente obligada a acudir a los medios para informarse sobre la misma (Brown y Vincent, 1995). María José Canel (1999) refiriéndose a los efectos de la *agenda setting* distinguirá entre dos tipos de temas según el grado

de influencia que los medios tienen sobre los ciudadanos. Por un lado están los temas *obtrusive*, aquellos donde los receptores del mensaje tienen experiencias directas sobre el contenido del mensaje, como la subida del precio de los productos básicos o la política local. Por el otro, los temas *unobtrusive* se caracterizarían por lo contrario: los receptores no tienen ninguna conexión con el tema informado. La política exterior y los conflictos internacionales son el tema *unobtrusive* por excelencia.

Esto ha llevado a que diversos investigadores muestren que los efectos de las diversas teorías tienen un efecto mayor cuando se analizan temas propios de la política exterior. Por ejemplo, Stuart Soroka (2003:27) aprecia que hay una fuerte conexión entre la resonancia de la política exterior en los medios de comunicación y en la opinión pública, con efectos basados en las teorías de *agenda setting* y *priming* para los casos de los Estados Unidos y el Reino Unido. Gadi Wolfsled, al investigar el uso de encuadres individuales sobre la *Intifada* encuentra que los israelíes al tener más información y contacto físico con el fenómeno son más propensos a desarrollar encuadres propios que las personas que viven fuera de Israel (1993:18). James Druckman, dándole la vuelta al argumento, demuestra incluso que en contextos donde las interacciones personales ocurren con frecuencia (existiendo conocimiento directo del tópico), los efectos de los encuadres (*framing*) pueden ser mucho menos penetrantes que lo sugerido por estudios experimentales (2001: 65). Esto despierta en los autores sospechas sobre el potencial manipulador que las elites políticas pueden tener sobre la política exterior. En este sentido Lawrence Jacobs (2001: 1363) afirmará que para que exista una manipulación efectiva debe de existir una unión en los intereses y acciones de las elites sociales.

Como se viene argumentando, la literatura sobre comunicación política hace una distinción entre cobertura de política interna y cobertura de política exterior. En su estudio ya clásico de 1922, Walter Lippmann (2003[1922]) sugirió una diferencia al señalar que la cobertura de asuntos internacionales por parte de los medios proporcionaba el elemento primordial para la conformación de las percepciones del público. Nicholas Berry indica que los asuntos de política exterior son mucho más ajenos a la mente

del público (1990), y autores como Shanto Iyengar y Donald Zinder (1987) llegaron a indicar que debido a que la mayoría del público estadounidense no tiene ni interés ni conocimiento en asuntos internacionales, se inclinan a creer lo que muestra la televisión, su principal fuente de información de política exterior. Otros autores han agregado que, sencillamente, el público norteamericano carece de sofisticación suficiente para comprender los eventos internacionales (Paletz y Entman, 1980). Algunos autores muestran que la opinión pública se muestra confundida o mal informada acerca de importantes episodios de la política internacional: Greg Philo y Mike Berry en *Bad News from Israel* (2004) muestran cómo el público estadounidense, británico y alemán tienen diferentes percepciones sobre el conflicto palestino-israelí, hasta el punto de que algunas personas llegan a creer que los llamados *territorios ocupados* están ocupados por los palestinos. Stephen Kull, Clay Ramsay y Evan Lewis en «Misperceptions, the Media and the Iraq War» (2003-4), también llegan a la conclusión de que el público norteamericano tenía importantes deficiencias en su conocimiento sobre la crisis de Irak. Ambos trabajos, además, sitúan de forma explícita la culpabilidad en los medios de comunicación. También la obra de Bernard Cohen (1963), que inauguró de alguna forma las teorías de la *agenda setting*, llevaba por título precisamente, *The Press and the Foreign Policy*. En dicha obra, el autor distinguió las funciones de informar y explicar la política exterior al público en general y la de criticar y cuestionar las decisiones gubernamentales sobre la materia¹. Desde entonces, varios autores han interpretado el papel de los medios como participantes activos e independientes, el «perro guardián» (*watchdog*) del interés público frente al gobierno (Graber, 1997). Por otro lado existe la literatura que ve a los medios sólo como un componente más de

1. En este sentido, es importante anotar que O’Heffernan (1991) afirma que la obra de Bernard Cohen señala un tipo de proceso de las relaciones entre los medios y las elites políticas que cambiaría con el final de la guerra fría. Este cambio estaría caracterizado, sobre todo, por una interdependencia entre ambos actores. Sobre la idea de que el final de la guerra fría marca una frontera en estas relaciones véase también Entman, 2004.

la compleja estructura del poder político. Los medios son un *instrumento* que tiende a apoyar las posiciones de las elites sin ofrecer disensión a las decisiones gubernamentales (Hallin, 1987). El modelo de propaganda o de «fabricación del consenso» de Herman y Chomsky (1988) apuntará en esta dirección al igual que los trabajos de David Miller (2003: 2004). La mayoría de los autores, sin embargo, adopta una postura intermedia donde los medios no son ni enemigos abiertos ni componentes de la propaganda del gobierno. La relación entre el gobierno y los medios de comunicación es calificada de simbiótica, donde ambos cooperan y se apoyan entre sí logrando beneficios mutuos (Orren, 1986: 14; O'Hoffernan, 1991, y, hasta cierto punto, Seib, 2004). También existe la concepción de que los medios de comunicación tienen un comportamiento sistémico (Luhmann, 2000) con unas determinadas rutinas y condicionamientos (tecnológicos, presupuestarios, etc.) que pueden provocar una cobertura sesgada en algunos casos (Philo y Berry, 2004; Kull, Clamsay y Lewis, 2003-4).

Esos condicionantes llevan a que diversos analistas establezcan limitaciones en la cobertura mediática sobre episodios internacionales. Por ejemplo, Doris Graber concluye que la complejidad de los asuntos internacionales hace que los medios en ocasiones no estén preparados para su interpretación y acudan a la traducción que ofrecen las instancias oficiales (Graber, 1997: 341). Además los costos que supone tener oficinas internacionales hace que las noticias internacionales suelen concentrarse en unas cuantas fuentes (pág. 330). Este fenómeno puede estar detrás de los hallazgos de Vincent Price y David Tewksbury, que sugieren que a las audiencias (en los EE.UU.) se les presentan diversas historias sin ningún tipo de contexto político o social centrándose los medios en «los pedazos más actuales, dramáticos y personales» (1997: 179).

Basándose en estos condicionantes, Kempf (2002) constatará que en la cobertura de cada crisis internacional existirían tres puntos de inflexión donde los medios no sólo reflejarían las preocupaciones de la sociedad sino que jugarían «un papel activo en la estimulación de la escalada del conflicto más allá de su nivel actual» (pág. 70). El primer punto de inflexión ocurriría antes de la ruptura de las hostilidades, con una muy baja cobertura mediática debido a la inexistencia de violencia. El segundo pun-

to sería «cuando los periodistas se dieran cuenta de la existencia de un conflicto, en que frecuentemente ofrecen conclusiones rápidas y antagónicas sin un análisis adecuado del conflicto» (pág. 70). El tercero se debería al acoplamiento de los periodistas a la élite que les proporciona información. Kempf afirma que en lugar de criticar la propaganda política, los periodistas intentan hacerla más plausible para las audiencias. Sin embargo, el autor indica que este fenómeno no indica que exista «una conspiración entre decisores y los medios» (pág. 69), sino que refleja el mero hecho de que los periodistas son miembros de la sociedad. No obstante, también reconoce que en ocasiones hay poca diferencia entre la cobertura mediática y la propaganda.

Como se ha visto, los autores suelen estar de acuerdo en que en el área de la política exterior las relaciones entre las élites políticas y los medios de comunicación son cruciales y forman parte de la preocupación de gran parte de la comunidad académica. Esta preocupación ha sido reflejada en la creación de diversos modelos explicativos, posicionándose cada uno en los siguientes grupos:

1. Medios dominantes: este grupo denominaría aquellos modelos que inciden en la capacidad de los medios de comunicación para definir la política gubernamental. Suelen estar muy ligados con los efectos de *agenda setting* y *agenda building*. El mejor representante sería el llamado *Efecto CNN*.
2. Elites dominantes: Al contrario que el grupo anterior, éste está caracterizado por asignar a los medios de comunicación un papel instrumental al servicio de las élites políticas, aunque de diferente carácter. El modelo de propaganda o fabricación del consenso establecería que los medios de comunicación construyen apoyo para las tesis de las élites dominantes en una sociedad. Sin embargo, el modelo de indexado afirma que los medios de comunicación reproducen el discurso político, por lo que en situaciones de disenso entre élites políticas la conflictividad se reproduciría a nivel mediático. Un último modelo minoritario, estaría representado por *unión en torno a la bandera* (*rally around the flag*), que recoge la idea del patriotismo en los medios de comunicación; así, en situaciones de conflicto,

los medios al igual que el resto de la sociedad tienden a apoyar a su «líder» (Lee, 1975).

3. Complejo mediático/político: bajo esta denominación se situarían la mayoría de modelos creados *ad hoc* por multitud de autores en la actualidad (dos de los más sofisticados los encontraríamos en Bloch-Elkon y Lehman-Wilzig, 2005 y Kempf, 2002). Sin embargo, el modelo más representativo y de mayor alcance es el modelo de activación en cascada de Robert Entman (2004), muy ligado a la teoría de encuadres.

Cada uno de los modelos mencionados surge de un entorno determinado y algunos de ellos han recibido cierta aprobación empírica. Sin embargo, las complejidades de la gestión de la información por parte de los estados no ha sido aún reducida en un modelo de forma indiscutible sino que cada modelo suele explicar diferentes escenarios. De entre éstos, los más interesantes para nuestro objetivo se han dado en la década de los noventa del pasado siglo, cuando se produce una redefinición en las relaciones entre los actores de la comunicación política.

CONFLICTOS ENTRE ESTADOS Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN: UNA REVISIÓN DE LOS CONFLICTOS DESDE LOS AÑOS NOVENTA

Los conflictos surgidos en la década de los noventa, con el fin de la Guerra Fría, supusieron no sólo un desafío a las instituciones de la comunidad internacional, sino el fin del paradigma binario capitalismo/socialismo (o ellos/nosotros). Dicho paradigma servía como definidor primario de la gestión de la información en el diseño de la política exterior, y muy especialmente durante los conflictos de los estados occidentales, con la complicidad de los medios de comunicación propios de cada uno de los países a pesar de la aparición de mitos como el papel mediático durante el conflicto de Vietnam. Naturalmente, el punto de inflexión, en este caso, se encuentra en el fin del paradigma de la guerra fría. Desde dicho momento se constata la existencia de un proceso caracterizado por la homologación de la política exterior al resto de políticas públicas, sobre todo en los Estados

Unidos, aunque también en muchos otros países, especialmente de Europa. La seguridad se ampliará a otras esferas y el término sufrirá reformulaciones. La obra de Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework* (1997) constituye un buen ejemplo de nuevos conceptos asociados a la seguridad. No obstante, el principal fenómeno que se puede percibir durante la década de los noventa ha sido la incidencia de la opinión pública sobre las cuestiones de política exterior. Si el paradigma anterior suponía, como se ha dicho, una división binaria capitalismo/socialismo donde los matices de la diplomacia se veían simplificados en dichos términos, el fin del «Segundo Mundo» produjo indefinición en las políticas exteriores del mundo occidental, además del surgimiento de problemas largamente aplazados por la lógica de la guerra fría. Esta unión de indefinición/redefinición y la aparición de nuevos conflictos provocaron el surgimiento de fenómenos nuevos en la gestión y diseño de la política exterior de difícil categorización, fundamentalmente la potenciación de la opinión pública como variable a tener en cuenta y, con ella, los medios de comunicación de masas (o viceversa). Los conflictos en el Golfo Pérsico, en la región de los Balcanes y en África subsahariana, fueron los principales escenarios donde se pusieron de manifiesto los nuevos equilibrios entre opinión pública, medios de comunicación y elites políticas, epicentros del proceso de comunicación política y verdaderos desafíos a las políticas de gestión de la información de los estados occidentales.

El primero de los conflictos internacionales que hizo su aparición en la década de los noventa fue la primera Guerra del Golfo, donde una coalición liderada por los Estados Unidos y organizada por las Naciones Unidas expulsó a Irak de Kuwait. Además, constituyó uno de los primeros ejemplos de *guerra televisada* hasta el punto que Bernard Cohen (1994) afirmará que este conflicto muestra la importancia de la televisión como medio de comunicación y su papel en la definición de las relaciones entre los medios y las elites políticas en la política exterior (pág. 9). De ahí la importancia de analizar el tratamiento de la información (la *gestión* de la misma que hacen los diferentes actores). Durante la Guerra del Golfo este tratamiento estuvo caracterizado por un férreo control sobre el material que debía publicarse, especialmente el audiovi-

sual, lo que provocó las quejas de ciertos medios de comunicación al no poder enfocar el conflicto según sus rutinas. Este hecho pudo estar detrás de la aparición de la *tecnoguerra mediática* (o guerra virtual en los términos de Michael Ignatieff, 2000) como referente informativo en la cobertura del mismo, indicando el surgimiento de un enfoque centrado en las características técnicas del conflicto en lugar de sus consecuencias.

Este fenómeno hace pensar en que los Estados Unidos tomaron el ejemplo británico aplicado a la guerra de las Malvinas (*Falklands*) donde la gestión de la información estuvo fuertemente marcada por el control del movimiento de los periodistas en las islas. Así, los profesores Susan Jeffords y Lauren Rabinovitch (1994) afirman que el Pentágono explícitamente censuró ciertos tipos de imágenes, especialmente aquellas que cubrían las bajas de guerra bajo la creencia de que recordaba «a los efectos de cierto tipo de publicidad de guerra que atendía a la guerra de Vietnam» (pág. 20). Este nuevo concepto en la gestión de la información por parte de las autoridades de los Estados Unidos no pasó, sin embargo, desapercibido para los periodistas. En este sentido algunos de ellos vincularon esta decisión al nuevo concepto de *information warfare* presente en el ejército estadounidense (Tumber y Webster, 2006). Este intento de instrumentalizar la información pública hizo que el modelo fuera duramente criticado por autores como Lance Bennett y David Paletz, quienes en su obra, *Taken by the Storm* (1994) argumentan que los medios de comunicación de los Estados Unidos estaban *indexados* al debate político sin cuestionar los postulados ni alcance de dicho debate y no ofreciendo alternativas al mismo. Mervin Kalb, por otro lado, afirmará que los medios de comunicación ejercieron lo que denomina como *patriotic journalism* (1994: 5) e, incluso, cuando la cadena de televisión CNN ofreció cierta independencia de criterio al cubrir la información oficial iraquí fue apodada «Saddam Network News» (pág. 5).

En general, la gestión de la información durante la primera Guerra del Golfo heredó el diseño binario del discurso de la guerra fría al caracterizar el régimen de Sadam Huseín como maligno, y las acciones de la coalición como benignas. Sin embargo, esta dualidad pronto se vería desafiada durante la década de los noventa, al surgir conflictos internos donde las partes y los acto-

res eran difíciles de definir y los intereses de occidente poco claros en el mejor de los casos.

De entre estos nuevos conflictos los surgidos a raíz de la desmembración de Yugoslavia coparon la mayor atención mediática, especialmente la intervención de la OTAN en Yugoslavia en 1999 (a raíz de los problemas en la región de Kosovo). En términos generales todos los episodios en la región de los Balcanes estuvieron caracterizados por una mayor libertad para los medios de comunicación, quizá a raíz de una política poco clara en la gestión de la información por parte de los principales actores. Este fenómeno pudo estar detrás del aumento exponencial en el número de periodistas sobre el terreno. Para el conflicto de Kosovo se calculan en unos 2000 sólo en Serbia (Tumber y Webster, 2006: 17). Independientemente del aumento de la libertad de los medios, de la cobertura y del número de periodistas, durante toda la década de los noventa, sin embargo, los medios de comunicación tendieron a explicar los conflictos en la antigua Yugoslavia bajo tan sólo dos enfoques: *disputa persistente* y *genocidio*. El primero de los encuadres aconsejaría prudencia en las decisiones, ya que nada puede hacerse al tratarse de un conflicto étnico de difícil solución. El segundo, *genocidio*, abogaría por la intervención exterior para detener una situación de abuso de los derechos humanos en la región. Estos enfoques, mencionados por Nelson, Oxley y Clawson (1997: 222) y hallados también en el conflicto de Kosovo para la prensa española, (García Marín y Vázquez, 2006) pueden explicar el aumento del interés público sobre las cuestiones de política exterior incluso hasta el punto de demandar una intervención (Cohen, 1994: 10).

Las relaciones entre informadores, decisores políticos y opinión pública, cambiaron con los conflictos de la antigua Yugoslavia promoviendo la aparición de nuevos paradigmas científicos para su estudio y análisis. El crecimiento en el número de reporteros en cada conflicto, sin embargo, asegura que incluso las noticias *poco deseables* alcancen a los públicos occidentales, tal y como sucedió durante la guerra en Irak en 2003, independientemente de las acciones preventivas de políticos y militares (TUMBER y WEBSTER, 2006: 18). Uno de los modelos que intenta estudiar estos cambios fue propuesto por Robert Entman en 2004, que denominó *modelo de casca-*

da donde sitúa a los diferentes actores de forma escalonada dependiendo de su poder a la hora de hacer prevalecer una determinada explicación sobre un episodio de política exterior. En la cúspide se situaría el gobierno, seguido del resto de elites políticas, como la oposición, los actores mediáticos y, en la base, la opinión pública. De entre las sugerencias del modelo propuesto por Entman destacan, para nuestro propósito, tres: que las relaciones entre los medios de comunicación y los gobiernos (el Presidente de los Estados Unidos para Entman) han cambiado, siendo preferido para los primeros el oponerse a las explicaciones del segundo si tienen oportunidad para ello; además, después de la guerra fría, si los gobiernos no saben administrar las relaciones con la prensa y el resto de elites políticas pueden perder el control sobre la explicación del conflicto y el comportamiento de los actores es menos predecible, lo que aumenta el valor de la información y de los medios de comunicación.

Estas ideas sugieren que los estados se enfrentan a desafíos en la gestión de la información que requerirán de estrategias bien diseñadas, sobre todo desde el surgimiento de nuevos conflictos asimétricos con nuevos actores, no estatales, caracterizados entre otras cosas, por una buena gestión de la información pública como herramienta —o, incluso, fin— de su táctica en los conflictos. El desafío fue ya planteado por Bernard Cohen: «si el gobierno llega a perder su poder para gestionar la cobertura de las noticias en un escenario de guerra, su capacidad para usar la fuerza militar puede perderse.» (1994: 10).

BIBLIOGRAFÍA

- BENNETT, W. L., & PALETZ, D. L., *Taken By Storm: The Media, Public Opinion and Foreign Policy in the Gulf War*, The University of Chicago Press, Chicago, 1994.
- BERRY, N. O., *Foreign Policy and the Press: An Analysis of the New York Times Coverage of US Foreign Policy*, Greenwood Press Nueva York, 1990.
- BLOCH-ELKON, Y., & LEHMAN-WILZIG, S. «Media Framing and Foreign Policy: The Elite Press vis-a-vis US Policy in Bosnia, 1992-95». *Journal of Peace Research*. Vol. 42, n. 1, 2005, págs. 83-99.
- BUZAN, B., WAEVER, O., & WILDE, J. D. *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Pub, Londres, 1997.

- CANEL, M. J. *Comunicación política: técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Tecnos, Madrid, 1999.
- COHEN, B. C. *The Press and Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton, 1963.
- COHEN, B. C. «A View from the Academy». En W. L. Bennett & D. L. Paletz (Eds.), *Taken by Storm: The Media, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*. Chicago: Chicago University Press. 1994. págs. 8-11.
- DRUCKMAN, J. N., «On the Limits of Framing Effects: Who Can Frame?» *Journal of Politics*, Vol. 63. n. 4, 2001. págs. 1041-1066.
- Entman, R. M., *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*, University Of Chicago Press, Chicago, 2004.
- GARCÍA MARÍN, J., & VÁZQUEZ, R., Medios de comunicación y opinión pública en los conflictos bélicos: el caso de Kosovo. *El conflicto de Kosovo: un escenario de colaboración entre actores civiles y militares* En C. D. Cueto & M. Durán (Eds.), Biblioteca Nueva, Granada, 2006, págs. 69-100.
- GRABER, D., *Mass Media and American Politics*. Washington: Congressional Quarterly Press, 1997.
- HERMAN, E. S., & CHOMSKY, N., *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, Pantheon, Nueva York, 1988.
- IGNATIEFF, M., *Guerra virtual: más allá de Kosovo*, Paidós, Barcelona, 2000.
- IYENGAR, S., & SIMON, A. «News Coverage of the Gulf Crisis and Public Opinion: A Study of Agenda-Setting, Priming, and Framing». *Communication Research*, Vol. 20. n. 3, 1993. págs. 365.
- JACOBS, L. R., «Manipulators and Manipulation: Public Opinion in a Representative Democracy». *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol 26. n. 6, 2001. págs. 1361-1373.
- KALB, M., «A View from the Press», *Taken by Storm: The Media, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, en L. Bennett & D. L. Paletz (Eds.), Chicago University Press, Chicago, 1994, págs. 3-7.
- KEMPF, W. «Conflict coverage and conflict escalation», en H. Luostarinen (Ed.), *Journalism and the new world order: Studying war and the media* Göteborg: Nordicom. 2002, págs. 59-72.
- KULL, S., RAMSAY, C., & LEWIS, E. *Misperceptions, the Media and the Iraq War*, 2003, págs. 569-598
- LEE, J. «Rallying around the flag: Foreign policy events and presidential popularity». *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 7.n. 3. 1977, págs. 252-256.
- LIPPMANN, W. *La opinión pública*. Langre, Madrid, 2003.

- LUHMANN, N. *La realidad de los medios de masas*, Anthropos, Barcelona, 2000.
- MILLER, D., *Tell Me Lies: Propaganda and Media Distortion in the Attack on Iraq*. Pluto Press, Londres, 2003.
- NELSON, T. E., OXLEY, Z. M., & CLAWSON, R. A. «Toward a Psychology of Framing Effects». *Political Behavior*, Vol. 19, n. 3, 1997, págs. 221-246.
- O'HEFFERNAN, P., *Mass Media and American Foreign Policy: Insider Perspectives on Global Journalism and the Foreign Policy Process*, Ablex Publishing, Norwood, 1991.
- ORREN, G. R. «Thinking about the Press and Government». En M. Linsky (Ed.), *How the Press Affects Federal Policymaking*. Norton, Nueva York.
- PALETZ, D. L., & ENTMAN, R. M. «Presidents, Power and the Press». *Presidential Studies Quarterly*, Vol 10. n. 3. 1980, págs. 416-426.
- PHILO, G., & BERRY, M., *Bad News From Israel*. Pluto Press, 2004.
- SEIB, P. *Beyond the Front Lines: How the News Media Cover a World Shaped by War*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2004.
- SOROKA, S. N., «Media, Public Opinion, and Foreign Policy», *International Journal of Press Politics*, Vol. 8, n. 1, 2003, págs. 27-48.
- TUMBER, H., & WEBSTER, F., *Journalists Under Fire*, Sage, Nueva York, 2006.
- WOLFSFELD, G. *Introduction: Framing Political Conflict*, G. Wolfsfeld & A. A. Cohen Eds., Ablex Publishing, Norwood, 1993, págs. 14-29.

PERCEPCIONES SOBRE LAS AMENAZAS PARA LA COHE-
SIÓN DE LA UE Y PREFERENCIAS EN LAS POLÍTICAS
EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LAS ÉLITES POLÍTICAS
Y ECONÓMICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS¹

MIGUEL JEREZ MIR
SANTIAGO DELGADO FERNÁNDEZ
RAFAEL VÁZQUEZ GARCÍA
FRANCISCO JAVIER ALARCÓN GONZÁLEZ
Universidad de Granada
JOSÉ REAL DATO
Universidad de Almería

Resumen

El proyecto IntUne² tiene por objeto el estudio de los cambios en el alcance, la naturaleza y las características de la ciudadanía, resultantes del proceso de profundización y ampliación de la Unión Europea. Una parte del proyecto consiste en la realización de un estudio comparativo de las actitudes y opiniones de la opinión pública y las élites políticas (parlamentarios de las cámaras bajas o únicas) y económicas (dirigentes de las grandes corporaciones económicas y organizaciones empresariales) nacionales de los países participantes.

1. Resultados empíricos de la primera oleada de la encuesta a élites del proyecto IntUne.

2. Proyecto integrado financiado por la Unión Europea a través del Sexto Programa Marco de Investigación (Prioridad 7: *Citizens and governance in a knowledge based society*) [contrato núm. CIT3-CT-20005-513421]. El proyecto, que se inició el día 1 de septiembre de 2005, tiene una duración de cuatro años y es coordinado desde el *Centre for the Study of Political Change* (CIRCaP) de la Universidad de Siena. Para una información más detallada sobre el proyecto, véase el sitio oficial del mismo: www.intune.it.

Dentro del estudio de la percepción de la identidad europea en el conjunto de identidades políticas, algunas preguntas de la primera oleada de encuestas incidieron en indagar en las amenazas percibidas por los entrevistados para la cohesión de la Unión Europea, algunas de las cuales guardan relación inmediata con las cuestiones y problemas afrontados en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) (ampliación de la UE a Turquía y otros países, relaciones con los Estados Unidos, efectos de la globalización y la inmigración o relaciones ante Rusia). Por otro lado, la encuesta también se ocupó de recabar la opinión acerca de las preferencias en cuanto al tipo de respuesta en forma de políticas que los países de la UE debían dar a estas amenazas y problemas vinculados con la seguridad común, concretamente en relación con la opción de *comunitarizar* las políticas exterior y de defensa, estableciendo en este último caso, un ejército único.

Palabras clave: Élités políticas y económicas; Política exterior; Unión Europea; Seguridad; Amenazas.

The concept of world risk society, however, draws attention to the limited controllability of the dangers we have created for ourselves. The main question is how to take decisions under conditions of manufactured uncertainty, where not only is the knowledge-base incomplete, but more and better knowledge often means more uncertainty. (Beck, 1999:6)

INTRODUCCIÓN. UN MARCO DEFINITORIO DE AMENAZAS Y RIESGOS

En una lúcida reflexión, hace ahora dos décadas, Edgar Morin afirmaba que toda comunidad de destino se refuerza o se cristaliza ante la amenaza de un enemigo. A su juicio, esta era la razón que justificaba la desaparición de los enemigos «hereditarios» entre las naciones europeas, que había debilitado la cohesión interna de las más centralizadas, y que había permitido la distensión de la comunidad nacional en provecho de la comunidad de destino supranacional. No obstante, advertía de la pervivencia de enemigos y de amenazas, por más que aquellas y éstos fuesen otros

(Morin, 1988: 146). Esta reflexión, teniendo presente todo lo ocurrido en el concierto internacional desde que fuese formulada³, nos sirve para observar y enfocar el análisis de la integración y cohesión interna de la Unión Europea en el momento presente.

En la actualidad, el proyecto europeo afronta escenarios de amenazas y riesgos⁴ que comprometen, en cierta medida, la cohesión interna, aunque bien es cierto que pueden entenderse también como oportunidades o, en su caso, elementos relevantes para fortalecer respuestas y soluciones comunes. La mayoría guardan relación inmediata con cuestiones y problemas afrontados en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), pese a que trascienden a ésta. En este sentido, el Consejo Europeo adoptó en diciembre de 2003 un documento redactado a instancias del Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, donde se definían algunas de las amenazas y riesgos contra la seguridad de la Unión Europea⁵. Era la primera vez que en Europa se llevaba a cabo una definición nítida, con palabras propias, en esta materia. Además, el texto, contenía una relación de los objetivos estratégicos de la UE, pensados para afrontar dichas amenazas potenciales. El escrito identificaba dos espacios o áreas de atención. Uno, relativo a las amenazas que atañen directamente a Europa, entre ellas, el terrorismo internacional, la delincuencia organizada internacional y los conflictos regionales más cercanos geográficamente a Europa. La otra área reconocida era la de las amenazas distantes, tal es el caso de las relativas a la nuclearización asiática y a la proliferación nuclear en Oriente Próximo.

Frente a estas amenazas, los redactores del documento propusieron que Europa contribuyera de manera decisiva a su solución.

3. El 9 de noviembre de 1989 tiene lugar un acontecimiento imprevisto, la caída del Muro de Berlín. La unificación de Alemania y la desintegración de la URSS afectaría a la unificación del continente.

4. El riesgo, entendido como contingencia de un daño, implica la concreción de un mal. La amenaza, es tan sólo el anuncio de un mal potencial.

5. Documento: «Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad». Bruselas 12 de diciembre de 2003.

Las respuestas habrían de venir por el camino del reforzamiento del papel de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas. Al margen de este deseable fortalecimiento, la estrategia europea de defensa abogaba por llevar a cabo un esfuerzo extra para lograr unas relaciones más estrechas con Rusia, y con determinados estados —por ejemplo Turquía— que de un modo u otro tienen objetivos compartidos, y están dispuestos a actuar en pro de la estabilidad internacional. De entre todas las amenazas, algunas de ellas incluidas en el mencionado documento, hay varias que ocupan un lugar destacado en el imaginario de los ciudadanos y de las élites europeas. Estas son, entre otras, el terrorismo, que trasciende el marco europeo; los riesgos que se derivan de la ampliación de la Unión Europea con la incorporación de algunos países del Este y potencialmente, de Turquía; la irrupción de una nueva Rusia con vocación de recuperar el prestigio perdido mediante una deriva tradicionalista-nacionalista y, por último, las posibles consecuencias negativas de los fuertes procesos inmigratorios.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y, sobre todo, los que tuvieron lugar en Madrid y Londres dieron paso a una nueva fase en la gestión global de los riesgos. En respuesta a los mismos, la Unión Europea acordó una serie de medidas de protección contra el terrorismo, entre las que destacaban la coordinación en la respuesta ante posibles atentados o las medidas judiciales para la detención y entrega de acusados o el compromiso de armonizar las sanciones penales contra actos terroristas (García, 2003). No obstante, fue tras los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y de junio en Londres cuando se adoptaron las medidas más sustantivas como la creación de un coordinador de la lucha contra el terrorismo, o el apoyo de la cláusula de solidaridad del TC (IESUE, 2004). Europa, como se recoge en el documento *Una Europa segura en un mundo mejor*, ha tomado definitiva conciencia de que es además de objetivo, base del terrorismo internacional relacionado con el extremismo religioso violento, y se encamina a fortalecer, aún más, los instrumentos de lucha contra el mismo.

En lo referido a las amenazas que pudieran derivarse de la ampliación de la Unión Europea, una vez concluida la incorporación de dos países que formaron parte del antiguo bloque soviéti-

co, Rumanía y Bulgaria, la Unión, junto a los EE.UU y Rusia, se siente obligada a garantizar la estabilidad y propiciar el desarrollo de los países resultantes de la desmembración de la República Federal de Yugoslavia. En cierta forma, de la perspectiva europea depende que estos nuevos estados se conduzcan por caminos de cooperación y superación de las diferencias. Así, se logrará evitar que la Europa de los veintisiete no suponga una nueva división del continente que deje al margen a una parte significativa de países.

Mención aparte merece la incorporación de Turquía. Es necesario dejar claro que aunque ambas partes mantienen desde los años 60 una relación preferencial, lo cierto es que hasta 2005 no se iniciaron formalmente las negociaciones para una posible adhesión. El proceso se ha dilatado en el tiempo provocando un sentimiento contradictorio en la clase política y en buena parte de la ciudadanía turca. Se estima que más del 50 % de los ciudadanos siguen creyendo en las ventajas que la incorporación traería aparejada para toda la nación. Pero los datos más preocupantes, provienen de la Unión Europea. Tras el no de Irlanda al Tratado de Lisboa y la consiguiente crisis abierta en el proceso de integración europeo, es más que probable que todas las ampliaciones en estudio —Turquía entre ellas— queden en punto muerto. Además, en el caso turco, los avances observados en el cumplimiento de los requisitos necesarios para la incorporación son muy lentos⁶. A juicio de muchos países miembros de la Unión, Turquía no deja de ser un estado «demasiado grande, demasiado pobre y demasiado musulmán» (González, 2008: 127). Esta y otras razones justifican que, en la actualidad, tan sólo un 30 % de la población comunitaria se manifiesta a favor de la integración de Turquía. En el trasfondo del rechazo hay argumentos importantes. Muchos de los opositores argumentan que integrar a Turquía en una Europa culturalmente homogénea se traduciría en una mejor cohesión interna y en la conversión de la Unión Europea en un proyecto de integración económica y no política. A todo ello, habría que sumarle el incremento de inseguridad que implicaría la extensión de las fronteras comunitarias con países como Irak, Siria, Irán, Armenia o Georgia, abandonando la cómoda distancia de seguridad que ahora disfruta la Unión (Dezcallar, 2005: 41). En términos generales, las cuestiones que son vistas como amenazas

o riesgos son de diferente naturaleza. Los más evidentes son factores culturales, geográficos, políticos y, cómo no, económicos. Si bien es cierto que varios de estos factores tienen objetiva justificación como amenazas, otros, irremediablemente, sólo pueden ser observados como consecuencia de posiciones xenófobas.

En lo referente a la presencia en el escenario internacional y por ende, en el europeo, de una nueva Rusia, la principal amenaza para la Unión Europea se deriva de algunos pasos dados en dirección contraria a la distensión militar. Ejemplo de ello fue la suspensión del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa, que el entonces presidente ruso, Putin, aprobó en diciembre de 2007. Con esta denuncia, Rusia afirmó que deseaba reequilibrar las fuerzas militares convencionales en Europa del Este, descompensadas por la entrada de los tres países bálticos y de los de Europa central y oriental en la OTAN, al tiempo que pretendía reafirmar el principio de que la seguridad europea depende de Rusia, al tener que mantener este país una paridad con el resto, incluido EE.UU. Como recientemente ha recordado Javier Elorza, «por primera vez desde la implosión de la URSS, un presidente ruso [ha reabierto] el debate de la seguridad en el continente europeo intentando volver al equilibrio si no del terror, sí de la fuerza militar» (Elorza, 2008: 175). Más allá estos hechos, lo cierto es que Rusia mantiene relaciones aceptables con Europa en su conjunto y, particularmente, con algunos de los estados miembros como ocurre con Alemania, Francia o España. En todo caso, ante los cambios que se han experimentado y que se experimentan en Rusia, Europa tiene que jugar un papel clave con la intención de colaborar en el impulso y relanzamiento de reformas internas de naturaleza política, económica y social.

En cuanto a la amenaza migratoria, variable relevante dentro de la complejidad que caracteriza al espacio social, cultural, político y económico de la Unión Europea, es preciso señalar que se han instalado en la Unión Europea una serie de perjuicios en relación a este asunto. Nos interesan, especialmente, dos de ellos. Por un lado, el relativo a una percepción de «estado de sitio» que tiene su origen en una supuesta situación de inseguridad derivada de la presencia del inmigrante. Las elevadas cifras de encarcelamientos de la población inmigrante se convierte en uno de los

elementos justificadores del temor. El segundo prejuicio alude a la identificación de los agentes de la amenaza, los inmigrantes, quienes son representados como amenazas para la pervivencia del estándar de vida, de la cohesión social europea, sobre todo en momentos de crisis como por el que en la actualidad transita Europa y el mundo. En cualquier caso, lo cierto es que un juicio desapasionado de los resultados de la inmigración evidenciará que la presencia de estos ha supuesto un gran beneficio para los países receptores, cuya economía irregular ha sido y es uno de los factores principales de atracción de dichos inmigrantes. La amenaza de la «invasión» se revela así como un escenario demagógico (De Lucas, 2008).

ANÁLISIS

En este trabajo se pretende llevar a cabo un análisis empírico de los datos procedentes de la aplicación de la encuesta IntUne a élites políticas y económicas en torno a las cuestiones anteriormente señaladas y vinculadas a la PESD. Al tiempo, se intenta ofrecer una descripción de los principales factores que influyen en las opiniones manifestadas, variables sociodemográficas por lo general y algunas socio-políticas como la afiliación partidista.

Amenazas

Las amenazas más fuertemente percibidas tanto por élites políticas como por élites económicas, y tanto en el conjunto europeo como en el específico español, son las que hacen referencia a cuestiones internas europeas y no a las procedentes del exterior. Así, las amenazas por actitudes nacionalistas aparecen en primer lugar con porcentajes en torno al 75%, mientras que las amenazas por diferencias entre los estados miembros, con guarismos alrededor del 50% se sitúan en segundo lugar. En cuanto a los elementos de riesgo procedentes del exterior de la Unión, la ampliación a Turquía genera una importante preocupación entre las élites políticas y económicas a nivel europeo, aunque en mucho mayor grado que en las españolas. Lo mismo ocurre con el segundo gran problema a escala exterior, las amenazas por

la globalización, que en España son vistas como menos importantes que en el conjunto de países que conforman la muestra europea. Las posibles interferencias de Rusia y las oleadas inmigratorias alertan de manera parecida a las élites europeas en general. Las españolas de manera particular coinciden en la percepción en cuanto a Rusia, si bien ofrecen cuitas algo menores en cuanto a la inmigración. Destacar asimismo que la posible ampliación a otros países y la naturaleza de las relaciones con los Estados Unidos de América no son fuentes importantes de alarma para ninguno de los dos tipos de élites.

Mientras las élites económicas europeas y españolas se muestran más preocupadas por la inmigración, la entrada de Turquía en la Unión al igual que la ampliación a otros países, las actitudes nacionalistas y la interferencia de Rusia, las élites políticas van por delante en cuanto a las relaciones con los EEUU, las diferencias entre los estados miembros o las amenazas relacionadas con la globalización. Se observa, por último, como en la totalidad de los casos —a excepción de las amenazas nacionalistas para las élites políticas— la percepción del conjunto de riesgos es siempre menor en España que en el conjunto medio europeo, siendo la afirmación válida tanto para ambos tipos de élites.

Tabla 1
Amenazas Europa-España

		Europa		España	
		Elite política	Elite económica	Elite política	Elite económica
Amenaza inmigración	%	38,4	41,1	13,8	20
	N	1388	710	94	55
Amenaza ampliación a Turquía	%	42,1	49,5	23,7	35,2
	N	1380	713	93	54
Ampliación a otros países	%	25,4	30,6	13,0	25,9
	N	1281	693	92	54
Amenazas por actitudes nacionalistas	%	74	78,0	75,3	77,8
	N	1390	718	93	54
Amenaza relaciones con EEUU	%	21,8	18,8	13,8	9,1
	N	1394	722	94	55
Amenaza por globalización	%	41,5	27,1	34,4	14,5
	N	1361	701	93	55
Amenaza por diferencias entre Estados miembros	%	54,9	49,8	52,1	49,1
	N	1400	727	94	55
Amenaza por interferencia de Rusia	%	39,4	42,3	34,4	40,7
	N	1357	709	93	54

Fuente: elaboración propia.

De forma más específica, y en relación con la posible incorporación de Turquía, son las élites de los partidos conservadores quienes sienten más recelo. Entre las económicas, los más jóvenes y con título universitario.

Tabla 2
Amenaza ampliación Turquía (tipo de élite y género)

		Hombre	Mujer	Total
Elite política	Una gran amenaza	10,7	0	6,5
	Bastante amenazante	17,9	16,2	17,2
	No una gran amenaza	37,5	45,9	40,9
	Ninguna amenaza	33,9	37,8	35,5
Elite económica	Una gran amenaza	7,7	0	7,4
	Bastante amenazante	26,9	50	27,8
	No una gran amenaza	50	50	50
	Ninguna amenaza	15,4	0	14,8

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3
Amenaza ampliación Turquía (adscripción ideológica élites políticas)

	Nueva Izquierda	Socialistas	Conservadores	Minorías étnicas, Partidos regionales, etc.	N
Una gran amenaza	0	0	11,8	16,7	6,5
Bastante amenazante	0	11,1	29,4	8,3	17,2
No una gran amenaza	50	42,2	35,3	50	40,9
Ninguna amenaza	50	46,7	23,5	25	35,5

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4
Amenaza ampliación Turquía (tipo de élite y edad)

		Menores de 50 años	Mayores de 50 años	N
Elite política	Una gran amenaza	0	10,2	6,5
	Bastante amenazante	11,8	20,3	17,2
	No una gran amenaza	50	35,6	40,9
	Ninguna amenaza	38,2	33,9	35,5
Elite económica	Una gran amenaza	7,7	7,5	7,5
	Bastante amenazante	30,8	27,5	28,3
	No una gran amenaza	46,2	50	49,1
	Ninguna amenaza	15,4	15	15,1

Fuente: elaboración propia

Tabla 5
Amenaza ampliación Turquía (tipo de élite y nivel de estudios)

		Inferior a diploma universitario	Diploma universitario completo	Master / Doctorado	Total
Elite política	Una gran amenaza	0	5,5	10,3	6,5
	Bastante amenazante	0	14,5	27,6	17,4
	No una gran amenaza	37,5	43,6	34,5	40,2
	Ninguna amenaza	62,5	36,4	27,6	35,9
Elite económica	Una gran amenaza	0	14,8	0	7,4
	Bastante amenazante	0	33,3	23,1	27,8
	No una gran amenaza	0	44,4	57,7	50
	Ninguna amenaza	100	7,4	19,2	14,8

Fuente: elaboración propia.

También en este caso las élites conservadoras —también las de partidos regionalistas, periféricos...— son quienes presentan más reticencias.

Tabla 6
Amenaza ampliación a otros países (tipo de élite y género)

		Una gran amenaza	Bastante amenazante	No una gran amenaza en absoluta	Ninguna amenaza
Elite política	Hombre	0	14,3	58,9	26,8
	Mujer	0	11,1	55,6	33,3
	Total	0	13,0	57,6	29,3
Elite económica	Hombre	1,9	25	53,8	19,2
	Mujer	0	0	50	50
	Total	1,9	24,1	53,7	20,4

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7
Amenaza ampliación a otros países (adscripción ideológica élites políticas)

	Bastante amenazante	No una gran amenaza en absoluta	Ninguna amenaza
Nueva Izquierda	0	50	50
Socialistas / Socialdemócratas	4,5	59,1	36,4
Conservadores	20,6	55,9	23,5
Minorías étnicas, Partidos regionalistas, y otros.	25	58,3	16,7
Total	13	57,6	29,3

Fuente: elaboración propia.

Tabla 8
Amenaza ampliación a otros países (tipo de élite y nivel de instrucción)

		Una gran amenaza	Bastante amenazante	No una gran amenaza en absoluto	Ninguna amenaza
	Menores de 50 años				
Elite política	años	0	5,7	71,4	22,9
	Mayores de 50 años	0	17,5	49,1	33,3
	Menores de 50 años				
Elite económica	años	0	15,4	61,5	23,1
	Mayores de 50 años	2,5	27,5	50	20

Fuente: elaboración propia.

Nivel competencial preferido

Tanto el nivel nacional como el europeo, así como el combinado de ambos, son los ámbitos preferidos por las élites europeas para luchar contra el crimen. Las élites políticas europeas prefieren el nacional, mientras que en las económicas existe una apuesta algo mayor por el europeo. En el caso de las españolas existe una ecuanimidad preferencial por ambas esferas entre los miembros del Congreso de los Diputados, mientras que para las económicas el nivel nacional estaría en primer lugar, si bien con una clara apuesta también por el europeo y la combinación de ambos.

Tabla 9
Nivel preferido para tratar la lucha contra el crimen

Lucha contra el crimen	Europa		España	
	Elite política	Elite económica	Elite política	Elite económica
Nivel Regional	5,7	6,9	5,4	7,4
Nivel Nacional	31,5	25,2	28	24,1
Nivel Europeo	23,5	28,1	28	20,4
Ninguno de los tres	0,1	0,1	1,1	1,9
Regional y Nacional	3,9	5,2	1,1	7,4
Nacional y Europeo	20,5	19,2	17,2	20,4
Regional y Europeo	1,3	1,4	3,2	1,9
Los tres	13,4	13,9	16,1	16,7
N	1399	713	93	54

Fuente: elaboración propia.

Tabla 10
Nivel competencial preferido para la lucha contra el crimen en elite española (tipo de elite y género)

		Nivel	Nivel	Nivel	Ninguno	Regional	Nacional	Regional	Los tres	N
		regional	nacional	Europeo	de ellos	y nacional	y europeo	y europeo		
Elite política	Hombre	7,1	28,6	26,8	1,8	0	19,6	1,8	14,3	56
	Mujer	2,7	27,0	29,7	0	2,7	13,5	5,4	18,9	37
	Total	5,4	28,0	28,0	1,1	1,1	17,2	3,2	16,1	93
Elite económica	Hombre	5,8	25,0	21,2	1,9	7,7	21,2	1,9	15,4	52
	Mujer	50	0	0	0	0	0	0	50	2
	Total	7,4	24,1	20,4	1,9	7,4	20,4	1,9	16,7	54

Fuente: elaboración propia.

Tabla 11
Nivel competencial preferido para la lucha contra el crimen en elite española
(adscripción ideológica élites políticas)

	Nivel regional	Nivel nacional	Nivel Europeo	Ninguno de ellos	Regional y nacional	Nacional y europeo	Regional y europeo	Los tres	N
Nueva Izquierda	0	0	0	0	0	100	0	0	2
Socialistas / Socialdemócratas	4,3	19,6	30,4	0	0	21,7	2,2	21,7	46
Conservadores	2,9	41,2	32,4	2,9	2,9	8,8	0	8,8	34
Minorías étnicas, Partidos regionalistas, y otros.	18,2	27,3	9,1	0	0	9,1	18,2	18,2	11
Total	5,4	28	28	1,1	1,1	17,2	3,2	16,1	93

Fuente: elaboración propia.

Tabla 12
Nivel competencial preferido para la lucha contra el crimen en elite española
(tipo de élite y nivel de instrucción)

	nivel de estudios	Nivel regional	Nivel nacional	Nivel Europeo	Ninguno de ellos	Regional y nacional	Nacional y europeo	Regional y europeo	Los tres	N
Elite político	Inferior a diploma universitario	0	44,4	0	0	0	22,2	11,1	22,2	9
	Diploma universitario	3,7	24,1	37,0	1,9	1,9	14,8	1,9	14,8	54
	Master/ Doctorado	10,3	31,0	20,7	0,0	0,0	20,7	3,4	13,8	29
	Total	5,4	28,3	28,3	1,1	1,1	17,4	3,3	15,2	92
Elite económico	Inferior a diploma universitario	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	100	1
	Diploma universitario	7,7	15,4	23,1	3,8	11,5	26,9	3,8	7,7	26
	Master/ Doctorado	7,4	33,3	18,5	0,0	3,7	14,8	0,0	22,2	27
	Total	7,4	24,1	20,4	1,9	7,4	20,4	1,9	16,7	54

Fuente: elaboración propia.

Preferencias por la evolución futura de la Unión

Existe consenso entre las élites europeas en priorizar tanto la ayuda a las regiones de la UE con más dificultades, como en apoyar el fortalecimiento de una única política exterior común con porcentajes alrededor del 90% en la mayoría de los casos, por encima de otras cuestiones —consideradas igualmente importantes pero en menor medida— como el desarrollo de un sistema común de seguridad social o un mecanismo unificado de impuestos. De forma específica y en relación con la política exterior común, el entusiasmo es algo mayor entre las élites españolas y particularmente entre las económicas.

Tabla 13
A favor en 10 años elite europea-española

A favor en los próximos 10 años		Europa		España	
		Elite		Elite	
		Elite política	económica	Elite política	económica
Un sistema unificado de impuestos	%	56,8	62,7	73,1	78,2
	N	1385	723	93	55
Un sistema común de Seg. Social	%	66,9	65,1	86	83,6
	N	1388	723	93	55
Una única política exterior	%	85,3	90,4	91,4	94,5
	N	1394	720	93	55
Mas ayuda para regiones de la UE con dificultades económicas y sociales	%	90,3	83,5	96,8	96,4
	N	1397	727	93	55

Fuente: elaboración propia.

Tabla 14
Política exterior única hacia los países de fuera de la UE en 10 años elite, española (tipo de élite y género)

		A favor	En contra	Ni a favor, ni en contra	N
Elite política	Hombre	94,6	5,4	0,0	56
	Mujer	86,5	13,5	0,0	37
	Total	91,4	8,6	0,0	93
Elite económica	Hombre	94,3	3,8	1,9	53
	Mujer	100	0	0	2
	Total	94,5	3,6	1,8	55

Fuente: elaboración propia.

	A favor	En contra	N
Nueva Izquierda	100	0	2
Socialistas / Socialdemócratas	95,7	4,3	46
Conservadores	84,8	15,2	33
Minorías étnicas, Partidos regionalistas, y otros.	91,7	8,3	12
Total	91,4	8,6	93

Fuente: elaboración propia.

Tabla 15
Política exterior única hacia los países de fuera de la UE en 10 años elite política española (adscripción ideológica élites políticas)

	A favor	En contra	N
Nueva Izquierda	100	0	2
Socialistas / Socialdemócratas	95,7	4,3	46
Conservadores	84,8	15,2	33
Minorías étnicas, Partidos regionalistas, y otros.	91,7	8,3	12
Total	91,4	8,6	93

Fuente: elaboración propia.

Tabla 16
Política exterior única hacia los países de fuera de la UE
en 10 años elite política española (tipo de élite y edad)

		A favor	En contra	Ni a favor, ni en contra	N
Elite política	Menores de 50 años	94,3	5,7	0	56
	Mayores de 50 años	89,7	10,3	0	37
	Total	91,4	8,6	0	93
Elite económica	Menores de 50 años	100	0	0	53
	Mayores de 50 años	92,7	4,9	2,4	2
	Total	94,4	3,7	1,9	55

Fuente: elaboración propia.

Tabla 17
A favor en 10 años elite española (tipo de élite y nivel de instrucción)

		A favor	En contra	Ni a favor ni en contra	N
Elite Política	Inferior a diploma universitario	88,9	11,1	0	9
	Diploma universitario	90,7	9,3	0	54
	Master/ Doctorado	93,1	6,9	0	29
	Total	91,3	8,7	0	92
Elite Económica	Inferior a diploma universitario	100	0	0	1
	Diploma universitario	100	0	0	27
	Master/ Doctorado	88,9	7,4	3,7	27
	Total	94,5	3,6	1,8	55

Fuente: elaboración propia.

Posturas acerca del ejército europeo

Es interesante subrayar cómo para las élites europeas la idea de un ejército tanto nacional como europeo es la opción más ajustada a las preferencias agregadas, seguida por una apuesta por un ejército únicamente comunitario. En el caso de los españoles, no obstante, la idea de un único ejército para todos con una dimensión exclusivamente europea llega al 50% de los encuestados, seguida de la dimensión conjunta con alrededor del 25% de respuestas.

Tabla 18
Ejército preferido elite europea-española

	Europa		España	
	Elite política	Elite económica	Elite política	Elite económica
Ejército nacional	31	19,3	19,4	16,4
Ejército europeo	25,5	36,4	49,5	52,7
Tanto nacional como europeo	40,8	41,6	28	25,5
Ninguno	2,8	2,7	3,2	5,5
N	1381	704	93	55

Fuente: elaboración propia.

Entre las élites políticas socialistas y las de los partidos minoritarios, fundamentalmente periféricos en el caso español, queda bien sostenida esta preferencia por un único cuerpo defensivo comunitario, mientras que los conservadores apuestan por una combinación de ambos niveles.

Tabla 19
Ejército preferido (tipo de élite y género)

		Ejército nacional	Ejército Europeo	Ambos, ejércitos nacional y europeo	Ninguno de ellos	N
Elite Política	Hombre	19,6	51,8	26,8	1,8	56
	Mujer	18,9	45,9	29,7	5,4	37
	Total	19,4	49,5	28,0	3,2	93
Elite Económica	Hombre	17,0	50,9	26,4	5,7	53
	Mujer	0	100	0	0	2
	Total	16,4	52,7	25,5	5,5	55

Fuente: elaboración propia.

Tabla 20
Ejército preferido (adscripción ideológica elites políticas)

	Ejército nacional	Ejército Europeo	Ambos, ejércitos nacional y europeo	Ninguno de ellos	N
Nueva Izquierda	0	0	100	0	2
Socialistas / Socialdemócratas	17,8	57,8	22,2	2,2	45
Conservadores	26,5	29,4	41,2	2,9	34
Minorías étnicas, Partidos regionalistas, otros, etc.	8,3	83,3	0	8,3	12
Total Elite Política	19,4	49,5	28	3,2	93

Fuente: elaboración propia.

Tabla 21
Ejército preferido (tipo de élite y edad)

		Ejército nacional	Ejército Europeo	Ambos, ejércitos nacional y europeo	Ninguno de ellos	N
Elite política	Menores de 50 años	22,9	51,4	20	5,7	35
	Mayores de 50 años	17,2	48,3	32,8	1,7	58
	Total	19,4	49,5	28,0	3,2	93
Elite económica	Menores de 50 años	15,4	84,6	0,0	0,0	13
	Mayores de 50 años	17,1	41,5	34,1	7,3	41
	Total	16,7	51,9	25,9	5,6	54

Fuente: elaboración propia.

Tabla 22
Ejército preferido (tipo de élite y nivel de instrucción)

		Nivel de estudios	Ejército nacional	Ejército Europeo	Ambos, ejércitos nacional y europeo	Ninguno de ellos	N
Elite Política	Inferior a diploma universitario		22,2	66,7	11,1	0	9
	Diploma universitario		18,5	48,1	29,6	3,7	54
	Master /doctorado		20,7	48,3	27,6	3,4	29
	Total		19,6	50	27,2	3,3	92
Elite Económica	Inferior a diploma universitario		0	100	0	0	1
	Diploma universitario		22,2	51,9	18,5	7,4	27
	Master /doctorado		11,1	51,9	33,3	3,7	27
	Total		16,4	52,7	25,5	5,5	55

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

Podemos finalizar con una serie de conclusiones extraídas del análisis anterior:

- Las amenazas más fuertemente percibidas tanto por élites políticas como por élites económicas, y tanto en el conjunto europeo como en el específico español, son las que hacen referencia a cuestiones internas europeas (amenazas nacionalistas, posibles fracturas y asimetrías entre estados miembros) y no a las procedentes del exterior (posible incorporación de Turquía, interferencia de Rusia o amenazas procedentes de una inmigración masiva).
- Tanto el nivel nacional como el europeo, así como el combinado de ambos, son los ámbitos preferidos por las élites europeas para luchar contra el crimen.
- Existe consenso entre las élites europeas en priorizar tanto la ayuda a las regiones de la UE con más dificultades como en apoyar el fortalecimiento de una única política exterior común.
- Para las élites europeas la idea de un ejército tanto nacional como europeo es la opción más ajustada a las preferencias agregadas, seguida de una apuesta por un ejército únicamente comunitario.

BIBLIOGRAFÍA

- BECK, Ulrich, *World Risk Society*, Polity, Malden, 1999.
- DE LUCAS, Javier, «Cal y arena de la UE ante la inmigración», en *Página Abierta*, 195, septiembre de 2008.
- DEZCALLAR, Jorge ¡Es Europa, estúpido, no Turquía!, *Foreign Policy Edition Española*, núm. 7, feb-mar 2005.
- ELORZA, Javier, «Rusia: un nuevo marco para su relación con la UE», en *Política Exterior*, núm. 122, marzo-abril 2008.
- Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas 12 de diciembre de 2003.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03120_8ESSIIES.pdf
- GARCÍA, Rafael, *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, UNED Ediciones, Madrid, 2003.

GONZÁLEZ, Ildfonso, «Turquía: hacia una política exterior neo-otomana», en *Política Exterior*, núm. 125, septiembre-octubre 2008.

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD DE LA UE (IESUE), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, París, 2004.

MORIN, Edgar, *Pesar Europa*, Editorial Gedisa, Barcelona, España, 1988.

TRIANDAFYLIDOU, Anna, «Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía», en *Revista Cidob d'Afers Internacionals* núm. 69, mayo 2005.

LA INFORMACIÓN INTERNACIONAL
EN LA PRENSA DIARIA ESPAÑOLA:
LOS CRITERIOS DE LOS REDACTORES JEFE

MARÍA VICTORIA CAMPOS ZABALA
Universidad Rey Juan Carlos
FÁTIMA MARTÍNEZ GUTIÉRREZ
Universidad CEU San Pablo

Resumen

El propósito del presente estudio es reflexionar acerca de los criterios seguidos por los redactores jefes de la sección de Internacional de los principales diarios españoles como son *ABC*, *El Mundo*, *La Razón* y *El País*, con el claro objetivo de comprobar qué informaciones se consideran de interés periodístico para su publicación inmediata. En una fase posterior, dichos valores noticiables serán contrastados con aquellos apuntados por diferentes expertos en relaciones internacionales, por lo que este estudio forma parte de uno más amplio. Finalmente y para completar la investigación, se estudiará la percepción de la opinión pública sobre determinados temas en este área en cuestión. Es decir, la idea rectora de todo el proyecto trata de responder si se observan coincidencias entre los periodistas, los expertos y la opinión pública acerca de la actualidad internacional, tanto en selección de temas como en tratamiento informativo de los mismos.

Palabras clave: Criterios noticia; Información internacional; Prensa.

INTRODUCCIÓN

En esta primera etapa investigadora, nuestro interés se circunscribe en obtener una descripción a modo de fotografía instantánea de la situación actual respecto a la selección de criterios informativos internacionales en prensa escrita, en concreto, en

los diarios más representativos del ámbito nacional. Esta es la causa que justifica el hecho de recurrir a fuentes primarias como método de trabajo y como el modo más acertado para conocer de primera mano nuestro objeto de estudio. A partir de este planteamiento, elaboramos un cuestionario que sirviera de guión para las entrevistas a los responsables últimos de esta tarea, los redactores jefes de la sección. De esta forma, se han podido establecer a *grosso modo* sus criterios, sus inquietudes, sus rutinas periódicas y sus modos de realizar una información, hasta el momento preciso en el que una noticia se publica.

Como técnica de investigación se ha recurrido a la entrevista semi-estructurada aplicada a los redactores jefes de la sección de internacional, los protagonistas y responsables directos de la selección informativa. Con una media de duración de treinta minutos, las entrevistas han estado enfocadas al funcionamiento interno de la sección, desde la plantilla que conforma la redacción hasta sus impresiones sobre la importancia que ha de concederse a determinadas noticias, como por ejemplo, las elecciones presidenciales en Estados Unidos o la repercusión en la prensa de la crisis económica, frente a otras como los conflictos del Tercer Mundo denominados conflictos olvidados.

Además, en el presente estudio se ha respetado el orden de realización de las entrevistas que se han llevado a cabo desde julio a octubre del año en curso, que cronológicamente desde el primer entrevistado hasta el último ha sido el siguiente:

- Alberto Rubio, redactor jefe de *La Razón* en el mes de junio.
- Manuel Erice del diario *ABC* en el mes de julio.
- Francisco Herranz del periódico *El Mundo* en el mes de septiembre.
- Luis Prados de *El País* en el mes de octubre.

LA SECCIÓN DE INFORMACIÓN INTERNACIONAL EN LOS DIARIOS ESPAÑOLES

En los diarios estudiados, *La Razón* con tres páginas, es el que menos destina hacia los acontecimientos internacionales, mientras que el resto de periódicos suelen tener algo más de cinco o

seis páginas, dependiendo básicamente del contexto internacional. La sección de internacional suele ir detrás de las de opinión y de las noticias de carácter nacional, aunque es de sobra conocido y más que significativo, la importancia que otorga el diario *El País* a internacional al colocarla en primer lugar y por delante del resto de secciones.

Las razones nos las explica su redactor jefe, Luis Prados:

No sé si los fundadores se fijaron en el *New York Times* o en *Le Monde*, pero yo creo que la sección de internacional va primero porque en 1976, cuando nace el periódico, hay la voluntad de abrir España al exterior. Hay un ánimo de construir un modelo de sociedad en una España cerrada y aislada como la de Franco.

Prados agrega que el objetivo era hacer que el público tuviera un conocimiento de lo que pasaba en Europa —que era la gran aspiración de los demócratas españoles en la época de la Transición— y de estar informados de lo que ocurriera en el mundo, porque lo que ocurría en el mundo afectaba a la vida cotidiana de los españoles: «De ahí que se le diera la importancia de ir en primer lugar, como ventana al exterior para educar, en el mejor sentido de la palabra, a la sociedad española. Yo creo que esa fue la razón fundamental».

CRITERIOS DE SELECCIÓN EN LA INFORMACIÓN INTERNACIONAL

Sin duda, una de las tareas más difíciles a las que se tiene que enfrentar a diario el redactor jefe de un medio de comunicación es la de elegir las noticias que han de ser publicadas al día siguiente eliminando aquellas que no posean un interés público. Según el profesor Francisco Sancho, «lo imprescindible para el periodista, en todo momento, y desde el comienzo en el mundo de la información, es tener criterio para valorar y seleccionar lo que de verdad es relevante y oportuno»¹. Aunque antes de establecer qué criterios conforman la elección de una in-

1. SANCHO, Francisco, *En el corazón del periódico*, Eunsa, Pamplona, 2004, pág. 57.

formación en detrimento de otra, hay que señalar quienes son los seleccionadores de la información, si los responsables de la sección —como el jefe de sección o el redactor jefe— o si se realiza con un consenso junto con los demás redactores o corresponsales de plantilla. Estos seleccionadores, los denominados *gatekeepers*, ejercen de barrera ante el *maremagnum* informativo, dando paso a unas noticias y censurando otras.

En *La Razón*, por ejemplo, el redactor jefe junto con su segundo de a bordo, se encargan de elegir cuáles son las noticias que deben publicarse diariamente, así como de dar el enfoque adecuado a los titulares de estas. Asimismo, el periódico *ABC* dispone de dos responsables que hacen esta función de selección, que coincide con su rango superior en la redacción, eso sí, teniendo en cuenta las valoraciones de los corresponsales que se encuentran en el lugar de los hechos, ya que «el corresponsal en el lugar muchas veces sabe más que nosotros»².

En cuanto al diario *El Mundo*, tres personas se encargan de realizar la selección pertinente para la noticia internacional, de esta forma, se debate y se establece un consenso entre ellos, a no ser que sea una información extremadamente interesante para el director del diario, Pedro J., y sea él quien quiera establecer una relevancia determinada. Aún así, el jefe de redacción del diario *El Mundo* reconoce que comparte su criterio con los demás redactores, aparte de su consulta a los especialistas de la plantilla, y que el cambio de la jerarquía de noticias a lo largo de la jornada hasta el cierre suele ser una rutina normal en su oficio. El redactor jefe del diario *El País*, Luis Prados, nos recuerda que las clasificaciones laborales que se constituyen en jefe de sección, redactores jefes, subjefes y redactores, no tienen mucho interés, además de los corresponsales, los colaboradores y los *stringers*³. «Es una jerarquía que depende de cada diario», explica Prados.

2. Comentario de Manuel Erice, redactor jefe del periódico *ABC*, durante la entrevista realizada con las autoras de este estudio (julio 2008).

3. Los *stringers*, según nos comentaba el redactor jefe del diario *ABC*, son «colaboradores puntuales» que trabajan para otros diarios del país de procedencia y que ocasionalmente escriben para otros diarios internacionales, son periodistas, que según Erice, son «un poco más de segunda fila».

Al hilo de los criterios en cuanto a valores noticiables, se pueden recurrir a tres clasificaciones: los criterios de inclusión, de exclusión y de jerarquización⁴. En otras palabras, se eligen las noticias que se van a publicar, se descartan aquellas que no interesan o que no son relevantes y, por último, se destacan las informaciones de mayor trascendencia política-social, ya sea con una cobertura a toda página o con una publicación de la noticia en portada. Algunos de los factores que determinarán estas tres características son: el factor espacio-temporal o de proximidad geográfica, el factor de trascendencia política, económica y social, e incluso el factor de la propia empresa periodística, en este caso del diario, al poseer unas fuentes propias a modo de corresponsalías que, efectivamente, puedan cubrir sucesos en el ámbito internacional. No es lo mismo una empresa periodística como la CNN con corresponsalías en casi todo el mundo, que una página web que posee un modesto presupuesto.

En la siguiente tabla se presentan los criterios desarrollados anteriormente:

<i>Criterios noticiables</i>	
En función de su aparición en la prensa	Factores de prioridad noticiable
<ul style="list-style-type: none"> - Inclusión - Exclusión - Jerarquización 	<ul style="list-style-type: none"> - Factor espacio-temporal - Trascendencia política-social - Economía del medio

4. GARCÍA GORDILLO, M.^a del Mar, «La agenda informativa de las secciones de política nacional e internacional. Criterios de inclusión, exclusión y jerarquización de noticias», en HERRERO AGUADO, Carmen, et al. *Técnicas, procesos y ámbitos del periodismo especializado*, Padilla librero editores, Sevilla, 2003, pág. 57.

Respecto al factor de proximidad geográfica, el diario *La Razón* relaciona gran parte de sus publicaciones internacionales con la política exterior española del actual Gobierno, en concreto, en las derivadas del ámbito europeo, latinoamericano, e incluso las relativas a Oriente Medio y Norte de África, con un creciente interés en el continente asiático. La cercanía geográfica es sustituida en el diario *ABC* por cercanía de influencias, como así lo hace constar Manuel Erice, redactor jefe de *ABC*: «no es lo mismo lo que pueda pasar en Bruselas, Berlín o París que lo que pueda pasar en Moscú o en China»⁵. Para el redactor jefe de este periódico, los grandes criterios serían las influencias producidas en nuestro país o a nivel mundial, eso sí, dependiendo de las circunstancias de cada país, por ejemplo, Rusia y China, este verano, han protagonizado gran parte de las noticias en el diario.

En esta línea, el jefe de redacción de *El Mundo*, Francisco Herranz, subraya la importancia de los intereses como aspectos noticiables que van más allá de la cercanía geográfica: «no estoy hablando de lejanía geográfica, estoy hablando de intereses, de lejanía temática, comercial, es decir, África Negra está más cerca que San Francisco, y nos interesa mucho más un mundo que otro»⁶. No obstante, en algunas ocasiones, *El Mundo* cubrirá guerras olvidadas para distinguirse de la competencia. Por otro lado, *El País* mide el interés de la noticia en función del interés que suscite una información entre sus lectores, es decir, que prescindan de aquello que no tenga repercusión política, económica o social internacional. «Obviamente, los países de mayor trascendencia internacional son Europa, América Latina y Estados Unidos, incluyendo todo lo relacionado con el fundamentalismo islámico de Oriente Medio y sin olvidar las potencias emergentes como China», nos dice Luis Prados, redactor jefe de *El País*.

Prados argumenta que se publica todo aquello que nos afecta o que nos va a afectar, tanto política, económica como socialmen-

5. Comentario de Manuel Erice, redactor jefe de la sección Internacional del diario *ABC*, durante la entrevista.

6. Comentario de Francisco Herranz, uno de los redactores jefes del diario *El Mundo*, durante la entrevista.

te: «esa son las cosas de las que si compras el periódico vas a estar informado, de cosas que tienen relación con tu vida, con tu forma de pensar y con tu código de valores de alguna manera».

<i>Periódicos</i>	Concepto de intereses en la publicación de noticias
La Razón	Proximidad geográfica y política exterior española
ABC	Cercanía de influencias, tanto a nivel nacional como mundial
El Mundo	Intereses temáticos y comerciales
El País	Repercusión en el lector política, social y económicamente

Los tres diarios convergen en las siguientes aspectos	
Países	Asuntos de rabiola actualidad
<ul style="list-style-type: none"> - Europa - Estados Unidos - Latinoamérica - Oriente Próximo - Incremento del interés: - Asia - Rusia 	<ul style="list-style-type: none"> - La actual crisis económica - Elecciones presidenciales en Estados Unidos - Conflicto en Georgia <p><i>Difuminan las secciones internas del diario y establecen jerarquías noticiables</i></p>

Difuminan las secciones internas del diario y establecen jerarquías noticiables

Y, por supuesto, otro factor imprescindible para cubrir un acontecimiento estará vinculado a la posibilidad que el propio medio tenga para estar *in situ* en el lugar de los hechos, es decir, de la información proporcionada directamente por las corresponsalías, por los colaboradores o *stringers* de los que dispongan, además de los enviados especiales en acontecimientos puntuales como los conflictos armados o las catástrofes naturales. En el caso de los cuatro periódicos se puede decir que poseen una cobertura bastante buena: las distintas redacciones cuentan con una media de 8 redactores fijos en plantilla en Madrid, especializados en áreas temáticas

y geográficas, y con una media de 14 corresponsalías distribuidas por las capitales más importantes del mundo.

Al margen de estas pautas comunes a los medios entrevistados, de modo excepcional el panorama de la actualidad informativa se impone, obligando a la ruptura de estas reglas. Sin ir más lejos, en el momento de la realización de este estudio, dos ejemplos ilustran estas excepciones: la campaña presidencial de Obama en Estados Unidos, cuya cobertura resta espacio a la cobertura de otros acontecimientos, y la crisis económica, que obliga a cambiar de sección un tema que hace tres meses, siguiendo los criterios clásicos, hubiera ido, sin lugar a dudas, en la sección de internacional. Por ejemplo, un tema de economía en Argentina sobre presupuestos austeros hace seis meses se hubiera publicado en Internacional, pero debido a la acuciante crisis económica actual, se traslada esta noticia a la sección de Economía.

Otro ejemplo es el interés mediático despertado entre todos los medios de comunicación del mundo en torno a la campaña presidencial norteamericana, aparte de la *Obamanía* como fenómeno de masas digno de analizar en profundidad. El redactor jefe de *ABC*, Manuel Erice, asegura que se produjo un *boom* espectacular en la lucha por el liderazgo del partido demócrata entre Hillary y Obama, hasta el punto de convertirse la noticia del «supermartes», el pasado 5 de febrero, en la más vista de abc.es, según el medidor del diario. Manuel Erice también señala la implicación de jóvenes lectores en estas elecciones, cuyos comentarios inundaron la versión digital del *ABC*. Según el redactor jefe de *El País*, Luis Prados, Obama no solo es un fenómeno de masas imparable, «de hecho, ha arrasado de costa a costa en Estados Unidos», sino que el hecho de que «un negro vaya a ser un presidente de los Estados Unidos es un notición». Prados afirma que «no nos damos cuenta de la profundidad, entre los cambios que se están produciendo en Estados Unidos y la crisis financiera, que se ponga al frente de este cambio de paradigma vaya a ser un presidente negro es un cambio».

LA SELECCIÓN DE LA NOTICIA EN LOS CONFLICTOS

La sección internacional siempre ha ocupado, por razones obvias, un importante lugar en la información referente a todo

tipo de conflictos y muy especialmente a los caracterizados como violentos o de alta intensidad. Después de haber analizado anteriormente los criterios de selección en líneas generales, ahora se observarán los que influyen en los conflictos en concreto. Así, según *La Razón*, en estos casos:

Interviene también el *impacto mediático* que tiene el conflicto en sí y *quién interviene*, no es lo mismo una guerra en Guinea con Conakry que la Guerra de Irak en la que, primero interviene EEUU y después de EEUU podemos intervenir los demás. No es lo mismo una guerra civil que la Guerra de Irak, en la que está en juego la energía y el petróleo, que una guerra en la que estén en juego los diamantes, como pueda ser Senegal o el Golfo medio de África. Allí no tenemos una intervención directa, ni intereses directos, es decir, a nosotros los diamantes nos importan poco, a los franceses mucho. Pero, sin embargo, el petróleo si nos importa.

Preguntándole acerca del caso de Birmania, y de por qué ha saltado realmente al escenario público, Alberto Rubio, redactor jefe de *La Razón* nos comenta lo siguiente: «Ha estado olvidado durante muchísimo tiempo. La única explicación clara es que los medios españoles seguimos mucho lo que nos llega de EEUU y de la prensa británica. En la prensa británica tiene sentido el caso de Birmania porque fue parte de su imperio». Sin embargo, son distintos los motivos por los cuáles reaparece el caso de Birmania en las páginas de *ABC*, según cuenta Manuel Erice:

Porque está cerca China, que es ahora muy importante. Hay que tener en cuenta que ésta tiene un peso mundial extraordinario, la prueba de ello, es que los propios gobiernos occidentales están mirando a China. Entonces, en la medida en que China podría influir internacionalmente. Creo que se debe, sobre todo, al peso creciente de China y de todo lo que rodea a China; al continente asiático (...) Hay un fenómeno de incursión de China en África.

Asimismo, para el redactor jefe de *El País*, Luis Prados, China se ha convertido en un país de interés mediático para los españoles, a nuestra pregunta acerca de qué potencias han de interesar cada vez más, contestó que «China, sin duda».

Los medios entrevistados coinciden en la recurrencia sistemática de los mismos conflictos en sus páginas, aunque se obser-

van matices que tienen que ver, probablemente, una vez más con los intereses de los lectores y del medio. A este respecto, el redactor jefe de *La Razón* asegura que:

Líbano, Irak y Afganistán han bajado muchísimo en cuánto a interés informativo (...) No nos preocupamos de lo que está pasando de verdad, sino que aprovechamos, como hemos venido haciendo durante los últimos 6 años, para tirarnos los trastos políticamente a la cabeza. La izquierda se empeña en demostrar el «mire usted como está la cosa» y la derecha, que somos nosotros, nos empeñamos en decir aquí no pasa nada, y cuando pasa es que los talibanes son muy malos y los insurgentes en Irak también. En realidad no estamos contando lo que pasa.

Para Manuel Erice del *ABC*:

Los temas más repetidos son las guerras: la Guerra de Irak aunque ha bajado mucho el pistón, fue un tema estrella. Afganistán también, por supuesto, donde hay una conexión. Luego, asuntos comunitarios, por ejemplo ahora el tratado europeo, el Tratado de Lisboa. Temas de Europa, temas yihadistas, y luego Norte de África; Latinoamérica un poco. Desgraciadamente, yo creo que es un error, por ejemplo, que Venezuela haya protagonizado muchas noticias por las intervenciones de Hugo Chávez... Y por supuesto, las elecciones americanas, es la noticia del año (...) Con Oriente Medio ocurre un fenómeno curioso debido a que llevan muchos años en conflicto abierto y se vuelve reiterativo... Por ejemplo, tuvimos un debate ayer, que solemos tener cada cierto tiempo. El tema de la tregua entre Hamas e Israel pierde credibilidad, cuesta creerlo. Se lo decía al corresponsal: esta es de verdad o es el cuento de siempre. Valoras un poco. Pero es un tema que por cansancio, por el juego político... resulta difícil de creer.

Desde los distintos diarios se coincide en dar la mejor información posible y en trabajar siguiendo con pulcritud los dictados del ejercicio del buen periodismo, sobre todo, en cuestiones relativas a la persecución de la objetividad como fin último. Francisco Herranz, desde la redacción de *El Mundo* nos decía lo siguiente:

Yo intenté, por ejemplo, en el tema de Rusia dar juego a las dos partes, incluso intenté hablar con periodistas rusos, con el embajador ruso, también con el embajador georgiano, hacer entrevistas de un lado y de otro. Dar artículos, por ejemplo, había un ar-

título de opinión que criticaba a los georgianos y viceversa. ¿Quiénes son los «malos»? Todo eso es mucho más complicado, no es tan simple. Nosotros, en esta crisis de agosto, hemos intentado poner claramente las dos versiones. Otra cosa es la percepción del lector. Este es un conflicto que se ha visto muy claro y en el que no había medias tintas. Es decir, empezaron los georgianos y hubo una reacción desmesurada de los rusos y tú lo colocas en un artículo, tal cual. Luego tú puedes interpretar que los rusos se han pasado, pero que los georgianos han atacado y han provocado el avispero (...).

La postura seguida para la cobertura de este conflicto se convierte en una regla para el tratamiento de todos los conflictos. Efectivamente, Herranz agrega:

Nuestra primera regla era: hay que entrar por Osetia y por Georgia. Eso es obvio. Otra cosa es cómo va a ser el devenir, cómo se puede hacer y tal, y lo mismo te digo en el Congo, Ruanda. Lo que pasa es que, a veces, no tienes posibilidad de enviar a dos personas y solamente puedes hacer un lado, entonces solo haces el lado más noticioso. No el lado bueno o malo, sino el lado que es más rentable.

SOBRE LOS CONFLICTOS OLVIDADOS

Un tema clave en nuestras entrevistas fueron los conflictos olvidados. De mano, una vez más, de los responsables de la selección informativa, queríamos conocer qué zonas geográficas y qué conflictos quedaban sin cubrir. Y sobre todo, qué razones había detrás de ello.

Para el Diario *La Razón* un conflicto olvidado es el del Subsahara:

Los motivos porque España no ha tenido grandes intereses en el Subsahara y a Guinea ecuatorial casi le hemos dado la espalda. El África negra porque no nos ha interesado nunca. Más conflictos olvidados hay en Asia, en Sri Lanka, en Filipinas, en Timor oriental. Estas áreas las hemos trabajado muy poco y cuando lo hemos hecho ha sido por el aluvión de información que hemos recibido. También es cierto que pesa el espacio con el que contamos.

Para Manuel Erice, redactor jefe de *ABC*, el ejemplo de conflicto olvidado más evidente es Darfur: «el más dramático que hay en el África negra; tiene elementos islámicos y radicales, pero es

África negra. Al mismo tiempo ha habido miles y miles y miles de muertos. Es un conflicto que incluye todos los ingredientes de gran tragedia humanitaria. Es el conflicto olvidado por excelencia».

Siguiendo en esta misma línea nos comenta que África negra es la zona más olvidada. Una de las razones se debe a que quizá sea menos rentable informativamente, y porque tiene menos interés, aunque va creciendo el mismo poco a poco:

Zimbawe, por ejemplo, hace 5 años nadie se acordaba de su existencia. Ahora todos los días en la prensa, por ejemplo, publicamos una crónica de sobre su Presidente, Robert Mugabe. Vamos a más. Ahora mismo tenemos una persona en Kenya; poco a poco va creciendo el interés en la zona.

Erice asegura que África negra adquirirá más relevancia mediática y a todos los niveles: «Políticamente, si gana Obama en EEUU, puede ser un fenómeno de gran repercusión en el ámbito internacional».

CONCLUSIONES

Una de las principales conclusiones a las que se ha llegado con la realización de este trabajo implica la progresiva relevancia que está adquiriendo la sección informativa de internacional en la prensa escrita española. Esto se relaciona directamente con la evolución de los acontecimientos de carácter internacional y global. De ahí que se prevea, entre otras, que en un futuro próximo, tienda a predominar el concepto de noticia sobre el concepto de sección, debido a la consiguiente fusión temática. Un hecho que ya se está apreciando en Internet.

En cuanto a la selección de criterios noticiables, se ha podido percibir que siguen siendo utilizados aquellos criterios del periodismo clásico: proximidad geográfica, temática y afectiva, aunque con pequeñas variaciones que tienen que ver con la coyuntura actual. En estos momentos, las elecciones norteamericanas y la crisis económica han provocado el desplazamiento de noticias propias del área internacional, bien a un segundo plano o bien a otras secciones, lo que confirma que los criterios son cambiantes en función de la actualidad informativa.

Por otro lado, dentro de la cobertura de los conflictos se han observado dos conclusiones interesantes. Una de ellas obedece a la vigencia que sigue teniendo la máxima de la repetición continua de una noticia en los medios de comunicación, que termina por provocar el efecto contrario, el denominado *efecto boomerang*, provocando la pérdida de confianza y de credibilidad por parte del medio. Un ejemplo, suficientemente ilustrativo, es el comentado por Manuel Erice sobre la firma del tratado de paz entre Hamas e Israel. Otro efecto, en la línea de la repetición de un tema, es la pérdida de interés en la opinión pública. Es decir, la repetición de un tema, por muy terrible que sea, repercute en la pérdida de impacto mediático con el consecuente desinterés informativo. El tratamiento informativo sobre el conflicto de Irak puede ser otro ejemplo que sustenta esta teoría.

Finalmente, otra de las premisas que parece cumplirse, y cuyo ejemplo se puede encontrar en el conflicto de Darfur, es la que relaciona el criterio lejanía-cercanía con el interés informativo. La noticia sobre Darfur contiene todos los elementos que indican la idoneidad de un tratamiento periodístico relevante, al poseer todas las características de un conflicto militar de enormes dimensiones. Sin embargo, el hecho de que se trate de un conflicto geográficamente lejano y con unos intereses políticos y económicos distantes a nuestros ojos, hace disminuir automáticamente su interés tanto para los medios como para la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA GORDILLO, M.^a del Mar, «La agenda informativa de las secciones de política nacional e internacional. Criterios de inclusión, exclusión y jerarquización de noticias», en HERRERO AGUADO, Carmen, *et al. Técnicas, procesos y ámbitos del periodismo especializado*, Padilla librero editores, Sevilla, 2003.
- SANCHO, Francisco, *En el corazón del periódico*, Eunsa, Pamplona, 2004, pág. 57.
- FUENTES PRIMARIAS: entrevistas a Alberto Rubio, redactor jefe de *La Razón* en el mes de junio, Manuel Erice del diario *ABC* en el mes de julio, Francisco Herranz del periódico *El Mundo* en el mes de septiembre y Luis Prados de *El País* en el mes de octubre.

LA MUJER EN LAS FUERZAS ARMADAS Y SU IMAGEN EN LOS MEDIOS

MARTA GONZÁLEZ SAN RUPERTO
Universidad Complutense de Madrid

Resumen

En 2008 se cumple el vigésimo aniversario de la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas. El objetivo de este trabajo es profundizar en cómo ha ido evolucionando la situación de la mujer en los Ejércitos, pero sobre todo, se pretende analizar la imagen que reflejan los medios de comunicación de esta nueva realidad, ya que es la imagen mediática la que llega a la mayor parte de los ciudadanos.

Para llevar a cabo este estudio me centraré en varios acontecimientos clave: por una parte analizaré la cobertura realizada por los medios escritos del nombramiento, por primera vez en la historia, de una mujer —civil— al frente de la cartera de Defensa. Por otra parte, analizaré el seguimiento dado a dos acontecimientos relacionados directamente con la presencia de la mujer en los Ejércitos: la primera víctima mortal en el marco de una misión internacional (Idoia Rodríguez, fallecida en Afganistán en 2007), y la graduación de Rocío González como número 1 de la promoción de pilotos de cazas.

Se trata de hechos muy diferentes entre sí, pero que pueden resultar muy significativos a la hora de construir una imagen sobre las Fuerzas Armadas y el papel de las mujeres en ellas. Por un lado, nos encontramos con una actuación política de amplísima repercusión en los medios y que ha generado reacciones de todo tipo. En el otro extremo, dos casos que ejemplifican la normalidad y la profesionalidad con que la mujer ha asumido, con todas sus consecuencias, sus tareas en los Ejércitos.

Palabras clave: Mujer, Ejército, Defensa, Medios de comunicación, Opinión pública.

VEINTE AÑOS DE CAMBIOS

Este año se cumple el vigésimo aniversario de la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas (FAS), un camino complejo que responde al principio de igualdad entre sexos reconocido por la Constitución. El punto de partida fue un Real Decreto de 1988, aunque limitaba la presencia femenina a determinados Cuerpos y Escalas. Diversas normas han dado forma al fenómeno: Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional de 1989, Real Decreto 984/1992 de 31 julio, Reglamento de Tropa y Marinería Profesionales en las Fuerzas Armadas, y Ley del Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas, que suprime las limitaciones para incorporarse a cualquier destino. La Ley de Carrera Militar de 2007 culmina el proceso, ya que entre sus objetivos se encuentra favorecer la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres y fomentar la conciliación de la vida profesional y familiar.

En los primeros años la participación femenina parecía testimonial, una nota colorista, incluso un elemento fuera de lugar. Los titulares de prensa se centraban en aspectos como la reforma de los aseos de los cuarteles.

En 1990 se incorporaron a las FAS 137 mujeres, la mayoría a los Cuerpos Comunes. Sólo cinco años después, las féminas alcanzaban el millar y más de la mitad estaban encuadradas en el Ejército de Tierra. En los últimos años —marcados por dificultades en el reclutamiento— el crecimiento ha sido espectacular. De representar apenas un 0,7% del total en 1995 se ha pasado a un 12,3%. Actualmente, 15.465 mujeres forman parte de las FAS, porcentaje que sitúa a España como uno de los países con mayor proporción de mujeres.

La presencia de mujeres en los cuarteles, los desfiles, e incluso las operaciones en el exterior, dejaron de ser anécdota para convertirse en realidad. Las mujeres no sólo han entrado en las FAS, también ascienden en ellas. Patricia Ortega, una de las primeras, es Comandante del Cuerpo de Ingenieros. Esther Yáñez,

teniente de navío, fue la primera en comandar un buque de guerra y en 2007 Rosa María García Malea se convirtió en la primera piloto de cazabombarderos F-18. Para el año 2015 ó 2016 se contará con la primera general de Brigada.

Especialmente significativo resulta el nivel de aceptación social que tiene la presencia de la mujer en las FAS. Así, al menos, lo dicen las encuestas. Según el barómetro del Real Instituto Elcano, el 93% de los encuestados valoraba positiva o muy positivamente la presencia femenina en el Ejército¹.

Ha sido en los últimos meses cuando la presencia de la mujer en las FAS ha adquirido mayor repercusión social por distintos motivos. Uno se refiere al nombramiento de Carme Chacón como ministra de Defensa, y el otro a la primera baja femenina en acto de servicio.

El nombramiento de Chacón como titular de Defensa probablemente ha sido el más llamativo y sorprendente del nuevo Ejecutivo tras las elecciones de marzo. Chacón, catalana de 37 años y fugaz ministra de Vivienda entraba en las quinielas ministeriales pero muy pocos pensaban en ella para Defensa. Joven, mujer, en avanzado estado de gestación, catalanista y pacifista reconocida, no ofrecía el perfil esperado por la mayoría de ciudadanos y periodistas.

Su designación suscitó todo tipo de reacciones. Los medios, y con ellos buena parte de la opinión pública, se dividieron en dos corrientes: por una parte, los más afines al PSOE recibieron positivamente el nombramiento, visto como un signo de normalidad y una decidida apuesta por la modernización y la igualdad en las FAS. Por el contrario, los más críticos con el gobierno se preguntaron por la idoneidad de Chacón para el cargo y mostraron desde una crítica moderada un virulento rechazo.

Una semana antes de conocerse el nuevo Gobierno comenzaron los rumores sobre sus componentes y cobró fuerza la idea de que por primera vez, una mujer asumiría la cartera de Defensa (*ABC* y *Público*, 7/4/08), *El Mundo* iba más lejos y apuntaba a

1. Real Instituto El Cano, *Barómetro junio 2008*: www.realinstitutoelcano.org [Consultado 15/10/08]

Elena Salgado (6/4/08). La titular de Administraciones Públicas parecía la mejor apuesta en una lista en la que aparecían figuras como la Secretaria de Estado de Defensa, Soledad López, y la Secretaria de Estado para Asuntos Iberoamericanos, Trinidad Jiménez. El 10 de abril el nombramiento de Salgado se daba por hecho (*El Mundo*, *Expansión*, *La Gaceta*), pero sólo un día después los mismos medios lo desmentían. El 11 de abril se despejaba la incógnita y el día 12 los diarios dedicaban un espacio destacado a los nuevos ministros. En todas las informaciones Chacón ocupaba un lugar privilegiado, acaparando titulares en muchos casos.

El País titulaba en portada, y con una gran foto, «Chacón, primera mujer al frente de Defensa». También era portada en *El Mundo*, aunque con tono distinto: «La ‘ecopacifista’ Chacón a Defensa y Bibiana Aído, de 31 años, a igualdad». En la *sección España* rebajaba el tono y bajo el titular «Carme Chacón será ministra de Defensa y Sebastián se incorpora al ejecutivo», señalaba que es la «gran sorpresa de la lista» y que es «ecologista y defensora a ultranza del pacifismo».

ABC también destacaba en portada el nombramiento, junto a la gran ausencia: «Chacón, primera ministra de Defensa y Caldera excluido del Gobierno» y volvía a insistir en esta línea en la apertura de España: «Zapatero prescinde de Caldera y hace a Chacón la primera ministra de Defensa de la historia».

El 13 de abril había más espacio para la reflexión y el análisis. Nuevamente *El Mundo* era el más crítico y en portada, a cinco columnas y con foto de Aído, afirmaba: «Zapatero presume de hacer ‘pedagogía’ social al componer su nuevo gobierno». En el editorial «Un gobierno con mucho de lo bueno y lo malo de Zapatero» decía que tiene algunas virtudes del *zapaterismo* y bastantes de sus defectos, e indicaba que estaba hecho no con los mejores gestores, si no con aquellos que contribuyen a crear la imagen que quiere dar, y como ejemplo de ello señalaba «designar como titular de Defensa a una mujer catalana y embarazada, sin el menor conocimiento de los Ejércitos».

Casimiro García-Abadillo en su columna «Gobierno zapaterista» señala que: «Chacón da la imagen rompedora que Zapatero necesitaba para un Ejecutivo más bien continuista». *El Mundo* ofrece un perfil de la ministra («La estrella que siempre quiso

ser»), que destaca que está como pez en el agua bajo los focos pero que tiene la difícil tarea de dirigir a los militares, con arriesgadas operaciones exteriores, y compaginarlo con ser madre.

ABC en su sección *Enfoque* presenta a Chacón como «La Vencedora» del nuevo Gobierno, y en *Nacional*, junto a una foto de la ministra con gesto de triunfo —ante una bandera catalana— titula: «Un ministerio complejo como premio por los resultados del 9-M».

Desde ese mismo momento, los ataques y las alabanzas a la decisión de Zapatero y a la figura de Chacón se multiplicaron. Las críticas más virulentas llegaron en artículos de opinión y tertulias de radio y televisión.

El columnista de *La Razón* Alfonso Ussía en «Tots som Rubianes» recuerda las lamentables declaraciones del actor y el apoyo que recibió de Chacón, y afirma que Zapatero «no ha sido generoso ni respetuoso con los militares» con su nombramiento no por ser mujer, sino por su trayectoria en la que «no sobresale el patriotismo ni la defensa de la unidad de España».

Antonio Burgos, de *ABC*, eleva el tono y habla de las «modistillas ministras de *ZP*» y bautiza a Chacón como la «comandantona». El director de *El Mundo*, Pedro J. Ramírez, consideraba que uno de sus principales problemas era que «por estar embarazada en los próximos 3-4 meses no va a poder viajar», mientras su articulista Luis María Ansón, la calificaba de «guapita treintañera» y consideraba «más provocador, más progresista y más ingenioso» nombrar a Pedro Zerolo.

Las mayores críticas llegaron de los periodistas de la Cope, en especial César Vidal que se preguntó «¿Qué es eso de integrar a las mujeres en las Fuerzas Armadas?, quisiera yo saber qué soldado quiere tener de compañero dentro de un carro de combate a una señora que mide 1,65 y pesa 40 kilos».

Los propios medios preguntaron a los ciudadanos su opinión sobre la ministra y los datos coincidían con la línea del propio medio. Así, en la encuesta on line de *El Mundo*, el 73% de los 8.488 votantes se mostraba contrario al nombramiento del Chacón, frente al 27% que lo veía bien. En el otro extremo, *La Sexta* encargó a Invimark una encuesta a 1.000 personas de las cuales el 63,1% consideraba positivo o muy positivo el nombramiento de una mujer, —se especificaba que embarazada— al fren-

te de Defensa, al 12,1% le resultaba negativo o muy negativo. Para un 22,3% era indiferente. En un punto intermedio se sitúa la consulta del diario gratuito *ADN*, un 54,74% de los lectores se mostró a favor y un 45,26% en contra.

GESOP elaboró un sondeo según el cual el 84% de los encuestados se mostraba favorable al nombramiento de una mujer al frente de Defensa. Los votantes de PSOE, ERC, IU y PNV eran los más favorables, y los de CIU y PP los más críticos. Las mujeres jóvenes eran las más favorables. La encuesta del Real Instituto Elcano apuntaba que el 22% valoraba muy positivamente y el 61% positivamente, el nombramiento de una mujer, frente a un 15% que lo valoraba negativa o muy negativamente.

Los medios más afines destacaron los ataques que Chacón estaba recibiendo, considerando que eran críticas machistas («Carme Chacón escuece a los medios de la derecha», *Público*, 16/4/08), y destacaban que su nombramiento tenía proyección internacional («Chacón acapara la atención de la prensa internacional», *El Periódico*, 17/4/08).

Otros resaltaban que debería ser juzgada por sus actos, no por su sexo o por su embarazo. Así, el director de *La Vanguardia*, José Antich, defendía el 16 de abril que fuera «juzgada exclusivamente por su gestión» y que en los gobiernos había buenos y malos ministros y que eso nada tenía que ver con su «condición de hombre o mujer». En esta línea se manifestaba también el periodista de *La Razón*, José Antonio Vera, quien en 'Tiempo al tiempo' indicaba que debía ser juzgada por su gestión y no por ser mujer, estar embarazada o ser catalanista.

A favor, en contra, o de forma neutra, lo que está claro es que Chacón, primera ministra embarazada y que da a luz en el ejercicio del cargo, atrajo la atención de los medios hacia su día a día y hacia las cuestiones de defensa como quedó patente en su toma de posesión. Su imagen pasando revista a las tropas fue portada en todos los diarios nacionales el 15 de abril, y saltó a muchas cabeceras internacionales. *El País* y *La Razón* coincidieron en titular «Capitán, mande firmes», mientras *ABC* optó por «Viva España... unida y diversa».

Nunca una visita a las tropas desplegadas en el extranjero había suscitado tanto interés como su primer viaje a Afganistán.

Incluso, en una acertada estrategia de comunicación, se permitió a una publicación en principio poco afín *Yo Dona* magazine femenino de *El Mundo*, acompañar a la ministra y elaborar un reportaje exclusivo: «Quiero que este viaje sea un símbolo contra la discriminación de las mujeres embarazadas».

La decisión de visitar las tropas y empezar por la misión más alejada, y en principio más peligrosa, mejoró la imagen de Chacón incluso entre los medios menos favorables. *La Razón* le dedicó un editorial «Pleno acierto de Chacón al viajar a Afganistán» (19/4/08). Aunque se destacan aspectos coloristas, —una embarazada pasando revista o los regalos para su hijo— cada vez ocupan más espacio los mensajes de la ministra y los testimonios de los militares. Sin embargo, tampoco faltaron críticas a la presencia de una ginecóloga, una anestesista y una pediatra en la expedición.

El 20 de abril *ABC* titulaba en portada «Otra mujer entre la tropa española» y le dedicaba una doble página en España, con gran foto de la ministra con la tropa, «Chacón pasa al ataque en Afganistán». El 21 de abril en «Sólo podemos decir a los afganos que sean buenos», la redactora Paloma Cervillas se muestra muy crítica con Zapatero por sostener que no es zona de guerra.

El País repasaba su jornada en Afganistán bajo el titular «A sus órdenes señora Ministra», con una gran foto de Chacón compartiendo el rancho con los soldados. *La Razón*, por su parte, titulaba: «Siento respeto, admiración y orgullo por vuestro trabajo», con foto de la ministra y la tropa.

Las visitas a Líbano y Bosnia-Herzegovina también acapararon el interés de los medios. El 28 de abril *ABC* titulaba «Las tropas pasan revista a Chacón», y destacaba comentarios de militares que veían con buenos ojos su nombramiento por su «formación intelectual y fama de seriedad». Ese mismo día *El Mundo* informaba de sus planes de viaje («Carme Chacón viaja al Líbano y a Bosnia para visitar a las tropas»).

El 29 de abril los diarios se hacían eco de las peticiones realizadas por los militares en Líbano —«Esto lo pilla una mina y lo revienta, señora ministra» (*El Mundo*), «Ministra hay que cambiar los BMR» (*ABC*)— o informaban de novedades en la misión («España asumirá el mando de los cascos azules en Líbano», *El País*).

Incluso los medios informaron de su ingreso en el hospital para dar a luz dos semanas antes de la fecha prevista, y varias decenas de redactores, fotógrafos y cámaras esperaban su salida del hospital, —como si fuera una estrella de cine o un miembro de la familia real— para la presentación en sociedad del pequeño Miquel Barroso Chacón. *El Mundo* y *ABC* incluso llevaron la noticia a la portada acompañada de grandes fotos, («El gobierno felicita a Chacón y la presenta como símbolo», *El Mundo*, y «La ministra de defensa y su bebé», *ABC*). *El Mundo* le dedica una página en España con una gran fotografía en color del matrimonio: «El Gobierno felicita a Chacón: Es el símbolo de la España que queremos construir». *ABC* opta en la misma sección por un insulso «Chacón deja el hospital con su hijo cinco días después de ser madre», en la que sí recoge las declaraciones de la vicepresidenta sobre que ninguna mujer tendrá que elegir entre trabajar o ser madre. *La Razón*, también en la sección de *España*, dedica cinco columnas y foto al acontecimiento y se centra en declaraciones de la madre: «Es maravilloso, no tiene comparación con nada». *El País* parece considerar que el alumbramiento pertenece a la intimidad de la pareja y tan sólo incluye una información de tamaño medio en la sección de Gente, con una pequeña foto y el titular «Tener un bebé es algo maravilloso». Sin embargo, posteriormente le dedicó la portada y un amplio reportaje en su suplemento dominical «Madre y ministra. Los dos frentes de Carme Chacón» (7/9/08).

El ejemplo de Chacón sirvió también para llamar la atención sobre otras mujeres con cargos de responsabilidad que también los han compatibilizado con la maternidad («Las otras Carme Chacón», *Tiempo*, 30/5/08).

LA PRIMERA VÍCTIMA

Si bien es cierto que en los últimos meses ha sido la actualidad de la ministra y sus peculiares circunstancias las que han suscitado el mayor interés en los medios, no podemos obviar otros momentos en los que han sido las propias militares españolas las protagonistas.

Desgraciadamente uno de los momentos en los que más se ha llamado la atención sobre el papel de las mujeres en las fuerzas

amadas fue la muerte en acto de servicio de la primera de ellas. El 21 de febrero de 2007 Idoia Rodríguez fallecía en Afganistán al estallar una mina al paso del convoy en el que viajaba.

Cualquier baja de un militar español en una operación internacional de paz provoca pesar en la sociedad y es ampliamente seguida por los medios de comunicación. En esta ocasión, además, incidían otros factores: se trataba de la primera víctima femenina y además, se producía en una misión que para el gobierno es de paz y para la oposición de guerra. Todo ello influyó en los mensajes transmitidos por los medios.

Todos los diarios llevaron el suceso a su portada, la mayoría con fotografía, siendo *ABC* y *La Razón* los que mayor espacio le concedían: «Muere la primera soldado en misión exterior en un atentado en Afganistán» (*ABC*), «Una soldado española muere en un atentado terrorista en Afganistán» (*La Razón*), «Muere una soldado española al estallarle una mina en Afganistán» (*El Mundo*), «La muerte de una soldado española reabre el debate sobre la seguridad en Afganistán» (*El País*).

Los principales diarios le dedicaron también editoriales: «Muerte en Afganistán» (*ABC*), «Morir en Afganistán» (*El Mundo*), «Muerta por Afganistán» (*El País*), «Compromiso en Afganistán» (*La Razón*). Todos coinciden en elogiar la labor de las tropas españolas pero difieren en el análisis sobre su presencia en Afganistán, mientras *El País* destaca que es una «misión internacional avalada por la ONU» marcando las diferencias con Irak, *El Mundo* pide al gobierno que «sea claro con los ciudadanos reconociendo los riesgos de la misión», y *La Razón* destaca que «Aznar primero y luego Zapatero se comprometieron en luchar contra el terror» y que ese compromiso debe mantenerse. *ABC* insiste en la necesidad de que en los países aliados no se utilice «en política interna la labor de los militares en misiones internacionales».

La muerte de Idoia Rodríguez ocupó la apertura de la sección España de todos los diarios, salvo *El Mundo* que la dedicó al juicio del 11-M. Los diarios coinciden bastante en la elaboración de la información, encontramos mayoritariamente una secuencia de los hechos, una infografía para ilustrarlos, alguna foto de la soldado fallecida y espacio para las reacciones de familiares y amigos («Ya pronto vuelvo a casa», *ABC*, «Duele bastante, bastante», *El Mundo*,

«No nos queda nada por lo que luchar» (*La Razón*). Pero cada uno hace hincapié en aspectos diferentes: *ABC* insiste en que se trata de una zona de guerra («Primera soldado española muerta, por un ataque talibán, en una misión en zona de guerra»), *La Razón* lo considera un atentado («Una soldado española muere en un atentado terrorista en Afganistán») destaca que «España pierde a su primera mujer soldado» y habla de una «Una ‘misión de paz’ de alto riesgo». Por su parte, *El País* destaca que «La primera muerte de una soldado aviva el debate sobre la seguridad de las tropas en Afganistán». *El Mundo*, por su parte, concede un espacio destacado a aquellos contrarios a la presencia en Afganistán («IU y BNG reclaman que vuelvan las tropas») y, al igual que *La Razón* profundiza en la polémica de la condecoración.

El día siguiente se seguía recordando a Idoia Rodríguez —todos los diarios recogían fotos del funeral en la base de Herat o del féretro al ser embarcado hacia España—, pero se insistía mucho más en la polémica política: «Rajoy pide que Zapatero reconozca que en Afganistán participamos en una guerra» (*El Mundo*), «Rajoy exige a Zapatero que admita que las tropas están en guerra en Afganistán» (*El País*), «El Ejército pidió el refuerzo de las unidades antiminas» (*La Razón*).

En un tono mucho más positivo encontramos otras noticias más recientes que muestran cómo las mujeres van destacando en las Fuerzas Armadas: en junio de 2007 se licenció la primera mujer piloto de cazas —Rosa María García Malea—, y tan solo un año después otra mujer, Rocío González Torres, se graduaba como número uno de su promoción. Estos hechos no pasaron desapercibidos y han sido muchos los medios que se han hecho eco de ellos («Rosa María García Malea se convierte en la primera mujer que pilotará un avión de combate F-18», teletipo de *Efe* reproducido en numerosos medios, «La primera mujer piloto de combate acaba su formación», *Diario de Navarra*, «Este mes se licencia en San Javier la primera mujer piloto de combate de España», *20 Minutos*, «La primera mujer piloto de combate en España concluye su formación en la base de Talavera» en *Hoy*).

El Ministerio de Defensa distribuyó una nota con motivo de la graduación de González Torres y las agencias de prensa emitieron sus teletipos, también se hicieron eco de ella numerosos

medios en sus ediciones en papel o digitales («Una piloto de caza número 1», en *ABC*, «Primera mujer ‘número uno’ como piloto de caza» en www.elpais.com, o «La primera piloto de caza número 1» en www.yodona).

CONCLUSIONES

- Las mujeres se han incorporado en poco tiempo a las FAS. Los medios de comunicación han reflejado este hecho y han pasado de dar una imagen casi anecdótica, a ver a la mujer como un soldado más.
- La imagen que suelen dar los medios de la presencia de la mujer en las FAS suele ser positiva, aunque en ocasiones se incida en cuestiones negativas (despidos por embarazo, acoso sexual, etc.) son hechos aislados y es preciso recordar que los medios tienden a incidir en los aspectos negativos. La normalidad no es noticia.
- Los medios suelen destacar los progresos de las mujeres dentro de las FAS ya que ha sido un ámbito tradicionalmente masculino. La presencia de una mujer al frente del Ministerio de Defensa, Carme Chacón, ha atraído un mayor interés de los medios y del público en general por estas cuestiones. Desde algunos sectores este nombramiento se ha visto como un ejemplo, una apuesta por la igualdad y la modernidad en un ámbito que algunos perciben masculino, incluso machista, y algo anticuado. Sin embargo, creo que desde este punto de vista resultaba innecesario porque las Fuerzas Armadas ya han realizado por si mismas esta transición a la democracia, a la igualdad y a la modernidad.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV, *Datos sobre la mujer en las Fuerzas Armadas*, Ministerio de Defensa: www.mde.es [Consultado de 10/9/08 a 20/10/08], 2008.
- HERNÁNDEZ, Víctor, «Carme Chacón, ministra de Defensa» en *Revista de Defensa*, n. 240, págs. 6-11.

FERNÁNDEZ, Eduardo, «Mujeres en las FAS», *Revista de Defensa*, n. 244, págs. 5-21.

Ediciones impresas y digitales de los diarios *El País*, *El Mundo*, *ABC*, *El Periódico*, *Público*, *La Vanguardia*, *La Gaceta de los negocios*, *Expansión*, [Consultados en 20-25/2/07 y desde 6/4/08 hasta 10/09/0].

UN NUEVO ESCENARIO DEL CONFLICTO INTERNACIONAL: LOS JUEGOS OLÍMPICOS DE 2008

GISELLE GARCÍA HÍPOLA
FRANCISCO JAVIER ALARCÓN GONZÁLEZ
Universidad de Granada

Resumen

La evolución histórica, cultural y económica de los países evita los conflictos bélicos entre actores dando lugar a otro tipo de enfrentamientos en su mayoría de carácter diplomático. Este cambio en el modo de interacción provoca un cambio en los escenarios de los conflictos que se trasladan del campo de batalla propiamente dicho, a otros lugares. En este trabajo trataremos de exponer los Juegos Olímpicos de 2008 como un escenario del Conflicto Internacional que mediremos a través del comportamiento de los medios de comunicación durante los mismos.

En los últimos tiempos hemos asistido a la difusión y reproducción de conflictos a través de los medios de comunicación, que ven en este tipo de actos una manera de captar atenciones y audiencias. En las democracias en las que vivimos, los ciudadanos se abastecen de los medios de comunicación para informarse de sucesos complejos que los medios de comunicación simplifican para una fácil comprensión. Esta cuestión tiene una peculiaridad, y es que estos medios facilitan la creación de marcos de referencia acerca de cuestiones que la opinión pública asume en ocasiones sin plantearse su veracidad. En el plano internacional, debido a la lejanía de los acontecimientos, se acentúa el peligro de que sean los medios de comunicación los que induzcan a la Opinión Pública a tener una opinión en un sentido o en otro. Un claro ejemplo de esto sería el tratamiento informativo de los conflictos internacionales.

Palabras clave: Conflicto internacional; Juegos olímpicos; Deporte; Política; Medios de comunicación; Estado.

«El objetivo del olimpismo es poner siempre el deporte al servicio del desarrollo armónico del hombre, con el fin de favorecer el establecimiento de una sociedad pacífica y comprometida con el mantenimiento de la dignidad humana»¹

Principio del olimpismo núm. 2.

INTRODUCCIÓN

Los Juegos Olímpicos, que a priori son un escenario de enfrentamiento deportivo, en realidad, están rodeados de una gran carga política. El acontecimiento deportivo es un hecho de masas, pero no sólo para ellas, sino de las masas (Dávila, 1972). Además, los medios de comunicación que reproducen y difunden lo acontecido, así como los mensajes que los países tratan de hacer llegar a la opinión pública, hacen de este evento un gran acontecimiento digno de ser analizado.

La celebración de unos JJ.OO. es un acontecimiento que implica la confluencia de ciertos elementos que configuran un singular contexto marcado por la presencia de una élite deportiva mundial, así como por una élite política formada en un primer nivel por Presidentes Gobierno y Jefes de Estado. Esto hace de este evento un complejo entramado diplomático dónde los países exponen su poderío.

Para el país que organiza unos Juegos Olímpicos supone una gran oportunidad de exhibición, así como un atractivo turístico durante la celebración del acontecimiento deportivo que reporta al país organizador una gran inyección económica y la posibilidad de promocionar su historia, su gastronomía, su cultura, etc. En ocasiones, ha sido también, el momento que han aprovechado las organizaciones terroristas para difundir idearios y reivindicaciones con una gran repercusión, aprovechándose de que la

1. Carta Olímpica, versión 7 de julio de 2007.

práctica habitual de los medios encuentra, en las acciones terroristas, el espectáculo y dramatismo que demandan (Sádaba, 2008).

En este trabajo trataremos de hacer un repaso de los XXIX Juegos Olímpicos que, desde los Juegos de Berlín, en 1936, han sido los más politizados por las peculiaridades que presentaba la República de China como país organizador (Fernández, 2008). Este *mega evento* concentró durante su celebración la atención de los medios de comunicación de todo el planeta con una cobertura periodística completa, convirtiendo tal acontecimiento en un escenario ideal para difundir ideas y/o posiciones políticas, por parte de los países entre otros, a la opinión pública.

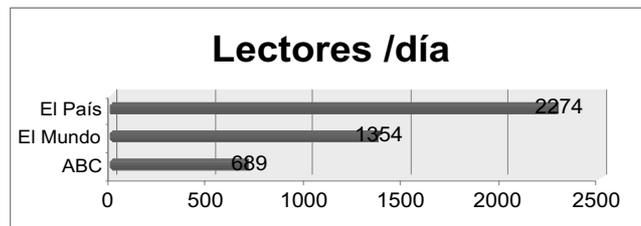
Para los países de todo el mundo los JJ.OO. de Pekín 2008 supusieron un gran despliegue de medios de comunicación donde estaban acreditados más de 17.000 miembros de la prensa internacional. La cobertura televisiva de los JJ.OO. no ha dejado de aumentar a lo largo del tiempo, sobre todo, desde los Juegos Olímpicos de Londres de 1948, momento en el que la televisión hizo su aparición en este acontecimiento deportivo. Pero no sólo la televisión difundió los Juegos Olímpicos y duplicó o triplicó sus corresponsales en el país organizador, sino que tanto la radio como los periódicos en estos días proporcionaron numerosas informaciones.

Puesto que los Juegos Olímpicos son un acontecimiento complejo y de *enfrentamiento* no sólo deportivo, a lo largo de este trabajo trataremos de observar cómo los medios de comunicación presentan los JJ.OO. como un nuevo escenario del Conflicto Internacional. Para ello, nos hemos basado en los tres periódicos a los que podríamos denominar, según la categoría de Vidal Beneyto, como medios de *referencia dominante* (Szmolka Vida, 2007), puesto que se caracterizan por:

- Ser una referencia imprescindible para los otros medios de comunicación, tanto escritos como audiovisuales.
- Ser una plataforma privilegiada para la presencia y expresión de líderes políticos, instituciones sociales y asociaciones
- Servir a las cancillerías extranjeras como referente de la realidad del propio país.

Por lo tanto, nos hemos centrado en la información publicada en los diarios *ABC*, *El País* y *El Mundo*, en su edición impresa, entre los días 7 y 25 de agosto. Aunque hoy en día en España, todos los periódicos de referencia disponen de una publicación digital diaria en Internet, parece que el papel sigue siendo para la enorme mayoría de los ciudadanos el soporte de su lectura diaria. Este formato cuenta con un 42,1% de lectores diarios y de entre éstos la audiencia de los tres periódicos que sometemos a análisis sería:

Gráfico 1
Audiencia de periódicos



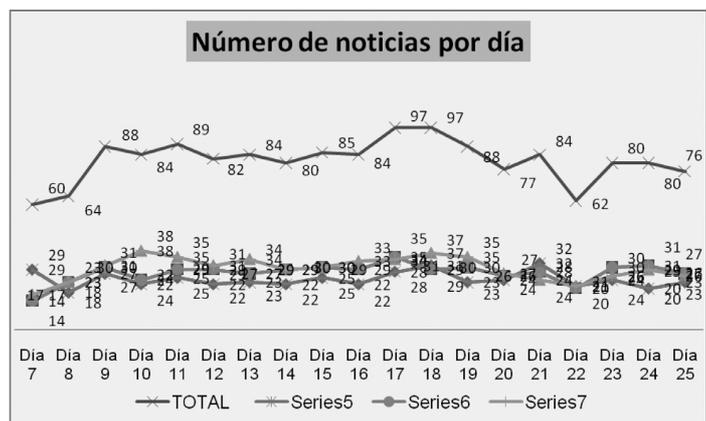
Fuente: EGM, informe de Oct. 2007 a mayo de 2008

Entre los días 7 y 25 de agosto, en los tres periódicos en los que nos centramos² aparecieron 1.546 noticias que hacen referencia a los Juegos Olímpicos. Si analizamos el número de noticias publicadas por cada diario, destaca el *ABC* con un 37%, *El Mundo* con un 33% y *El País* con un 30%. En el gráfico 2, apreciamos el número de noticias publicado por cada periódico cada día, y observamos como un mayor número de noticias publicadas se produce cuando hay un acontecimiento político y/o deportivo rele-

2. En el caso que nos ocupa, centrándonos en los tres medios escritos que hemos utilizado para nuestro análisis, *El País* (que pertenece al grupo Prisa) contó con José Reinoso como corresponsal destinado en Pekín para cubrir la información sobre los Juegos Olímpicos. *ABC* también contó con una cobertura informativa de primera mano a través de su enviado especial Pablo M. Díez (corresponsal del grupo Vocento en el sureste asiático). Finalmente, *El Mundo* apostó por esta modalidad y confió su información a su corresponsal Rubén Amón.

vante, más aun si es español. Los grandes logros conseguidos por los deportistas españoles se plasman en el número de espacios en la prensa, es decir, a medida que los logros conseguidos por los deportistas españoles aumentan, incrementan el número de noticias en los periódicos. Un ejemplo sería el primer triunfo español en la jornada inaugural de unos Juegos Olímpicos al conseguir una medalla de oro en ciclismo (10 agosto) o el Oro Olímpico del tenista Rafael Nadal el 18 agosto que ocupó portadas, editoriales y generosos espacios en los diarios.

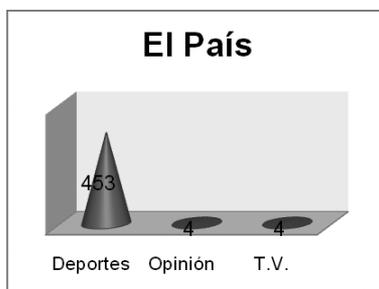
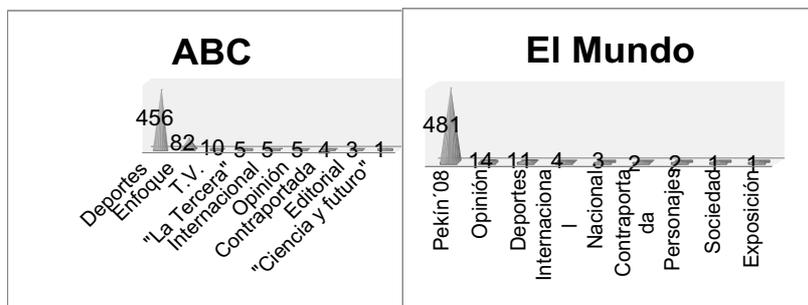
Gráfico 2
Número de noticias publicadas por día en cada uno de los periódicos



Fuente: Elaboración propia

Todas estas noticias han sido extraídas de las distintas secciones del periódico, (opinión, nacional, internacional, deportes, etc.) en función de dónde ha aparecido cada una podemos ver si el contenido es más o menos deportivo, y establecer si el tratamiento informativo de las noticias a las que hacen referencia a los Juegos Olímpicos trasciende a lo político. También nos ha permitido establecer qué periódico sitúa a las noticias deportivas en una sección u otra. Por ejemplo, *El Mundo* el día 8 de agosto comienza un especial (Pekín 2008) donde introduce todas las noticias relacionadas con los Juegos Olímpicos, sean deportivas o no, incluyendo noticias que hacen referencia a la situación política en la República Popular China.

Gráficos 3.1, 3.2 y 3.3



Fuente: Elaboración propia

Podemos destacar que el periódico que cuenta con un mayor número de lectores (*El País*), es el que menos noticias deportivas reproduce en sus páginas. Al contrario que el *ABC*, que pese a contar con un menor número de lectores tiene un número elevado de noticias deportivas. *El Mundo* y el *ABC* son los dos diarios que generan más noticias de opinión y enfoques que se alejan de lo deportivo, evidenciando la tendencia de mezclar política y deporte. Lo que si observamos con claridad es como plantean visiones económicas y políticas en una dinámica de juego en el escenario olímpico, estableciendo las noticias en tono de ganador/ perdedor.

LOS JUEGOS OLÍMPICOS COMO ESCENARIO DEL CONFLICTO INTERNACIONAL

Entendemos un Conflicto Internacional como un acontecimiento que surge del enfrentamiento entre dos o más actores en

el plano internacional pudiendo ser bélico o diplomático; la problemática surgiría por las consecuencias que se puedan derivar de éste, entre las cuales se suele encontrar la violación de los derechos humanos (Manasía y Hernández, 2005), como resultado más frecuente, trascendente y grave.

Para evitar un comportamiento bélico por parte de los países, que de alguna manera desestabilizan el panorama internacional en su conjunto, se prevén formas para solucionar las controversias internacionales a través de medios pacíficos diplomáticos, como la negociación, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación; medios pacíficos jurídicos, como el arbitraje y arreglo judicial y medios violentos o coactivos, como la retorsión, ruptura de relaciones diplomáticas, represalia, bloqueo, ultimátum y ya como último recurso la guerra.

El concepto de conflicto en el que nos vamos a centrar tiene tres vectores (Sánchez Cano, 1999): el primero será el *quién* del conflicto, los referentes del conflicto; el segundo es el *entre qué*, las dimensiones del conflicto; y el tercero sería el *cómo*, los instrumentos del conflicto.

1. Referente del conflicto, ¿cuál es el objeto del conflicto que consideramos? Este aspecto puede centrarse en individuos, grupos de individuos, naciones, Estados, el sistema de Estados o la comunidad global.
2. Criterio de la naturaleza del choque, que refleja el tipo de conflictos percibidos y/o observados. Éstos pueden ser de distinto carácter y estar determinados por distintos agentes que registrarán conflictos en función de sus propios criterios.
3. Los instrumentos del conflicto contienen varios elementos, por un lado las relaciones entre las partes del conflicto y por otro, los mecanismos empleados para su solución. En las relaciones entre partes, dentro de los mecanismos de cooperación-conflicto y en la extensión de estos mecanismos, los medios se constituirían como posibles actores para la solución de esos conflictos.

Nuevas sociedades que generan nuevos escenarios

Tras la Guerra Fría, desaparece un sistema que se apoyaba en el papel crucial de las armas nucleares, el predominio de las superpotencias y la primacía de la dimensión política definida a través de la identidad de los sistemas y de los actores (Grasa, 1999). Por lo tanto, la seguridad se ha convertido en un concepto más complejo y más pretencioso que hace veinte años. Frente a una visión más tradicional, será el concepto de seguridad humana, al comprender las medidas que mejoran la seguridad física, política, económica, sanitaria, societal, y cultural, el que responda a las nuevas necesidades que surgen de la posguerra fría.

Al finalizar las guerras coloniales y la Guerra Fría, que supondrá un cambio fundamental debido a que termina una etapa en la que había sido dominante la confrontación de la política exterior en un discurso binario capitalismo-socialismo, muchos de los conflictos se acaban. Se estima que la Primera Guerra Mundial acabó con la vida de 20 millones de personas. Fue la más sangrienta que hasta ese momento se había conocido, considerándose la cifra de más de ocho millones de soldados que perdieron la vida³. En 1950 una guerra producía alrededor de 38 mil muertos y en 2002 esta cifra ya se reduce a 600 (Bolopion, 2005), por ejemplo entre 2002 y 2003 el número de conflictos bélicos bajó de 15 a 10.

La globalización trae consigo cambios significativos en el plano de las Relaciones Internacionales. El modelo neorrealista, construido sobre la base de la importancia casi exclusiva del Estado como actor de la escena internacional, queda cuestionado por los modelos más liberales que alegan cierto protagonismo de los actores no estatales y de las redes transnacionales (Durán y Cueto, 2008). El debilitamiento de los Estado-Nación bajo los efectos de la globalización se ha contemplado como una etapa hacia la formación de conjuntos más amplios. Ante este punto de vista, debemos cuestionarnos si asistimos a una erosión del Estado o más bien a una reestructuración de sus funciones que se readaptan al nue-

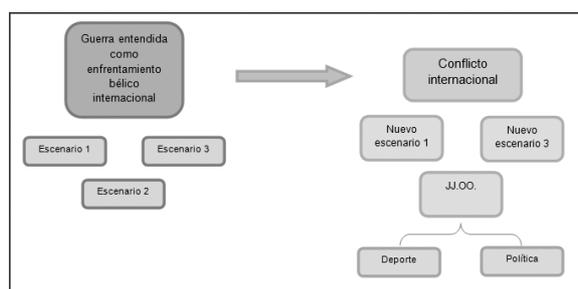
3. http://www.elpais.com/articulo/internacional/Homenaje/caidos/I/Guerra/Mundial/elpepuint/20081111elpepuint_13/Tes.

vo panorama internacional. Esta crisis y declive, al igual que en algunas funciones asumidas de organización y representación, empuja al Estado-Nación al replanteamiento en busca de una reestructuración global de su concepto.

Este cambio en el panorama internacional así como el «raro mensaje de esperanza» (Touraine, 2000 y Vallespín, 2003) que muestran estos datos, lo único que hacen es describirnos una situación diferente. En la actualidad los conflictos internacionales no se libran en grandes campos de batalla con ejércitos poderosos, (con excepciones, como puede ser el caso de Afganistán o Iraq) ahora se producen enfrentamientos entre tropas gubernamentales y fuerzas rebeldes en el peor de los casos, o simplemente se producen conflictos de carácter diplomático.

La transformación de los conflictos internacionales, concepto que ha evolucionado con la realidad y el comportamiento de los países, hace que los escenarios de dichos conflictos también hayan evolucionado dando lugar a otras situaciones en el plano internacional no siempre bélica como era habitual en anteriores procesos históricos. El siguiente gráfico, muestra la evolución de una concepción de conflicto entendido como guerra, a un concepto de conflicto dónde se puede llegar a producir enfrentamientos entre países sin necesidad de llegar al uso de las armas. En esta nueva situación, los escenarios son distintos y en ellos se pueden llegar a producir conflictos con maneras de proceder diferentes.

Gráfico 3
Evolución del concepto de conflicto y aparición de nuevos escenarios



En este nuevo panorama internacional, los Juegos Olímpicos se plantean como un nuevo escenario de conflictos internacionales. Este tipo de conflictos entre países llegará a la Opinión Pública a través de los medios de comunicación que difunden lo acontecido en estos eventos deportivos. La Opinión Pública establece, en base a la *realidad* que los medios le presentan, un marco conceptual (Lakoff, 2007) acerca de lo que ocurre.

El deporte como confrontación política

Tradicionalmente, los países habían conseguido cohesionar a la población a través de la religión (Colomé, 2008), con la llegada de la democracia y la separación de la religión, en mayor o menor medida, de las instituciones públicas, los países ven en el deporte una manera de apelar a las emociones y de conseguir afianzar el sentimiento de pertenencia al Estado. Debido al surgimiento de otro tipo de conflictos como sustitutivo de conflictos bélicos, el escenario ya no es el campo de batalla propiamente dicho, sino que ahora los escenarios pueden ser diversos y simultáneos.

Los distintos países, basando su poder estatal en la ideología, lo militar, lo administrativo y lo político (Mann, 1976), son los que configuran a sus sociedades dotándolas de un sistema económico y social, así como de una conciencia nacional y de una o unas ideologías nacionales (Halliday, 2002), que hacen más fácil la cohesión de la ciudadanía.

A lo largo de la historia se ha entendido el deporte como una actividad privada, donde en un primer nivel el Estado no tiene nada que ver ni en su funcionamiento ni en su desarrollo. Si bien la competencia deportiva nace en el seno de la aristocracia, como forma de entretenimiento, con la llegada de la Primera Guerra Mundial gran parte de la burguesía industrializada accede e impulsa nuevas actividades deportivas. Pese a que existen límites entre la influencia de la política en el deporte, parece que, en el plano internacional, dicha influencia se acentúa (Colomé, 2008). Aun así encontramos numerosas críticas de distintos autores a la influencia de la política en el deporte centrándose en la falta de indicadores que nos permitan medir dicha influencia en los acontecimientos deportivos.

En este trabajo sostenemos que pese a las limitaciones existentes hay una relación entre deporte y política que queda evidenciada al anunciarse un evento deportivo. Automáticamente, los dirigentes políticos de los distintos países, en apariencia protocolaria, se apresuran a utilizar el deporte como factor de cohesión nacional y vehículo de los valores ideológicos dominantes. Pero no sólo eso, sino que los países utilizan a los deportistas de élite como *medios* para obtener los mejores resultados deportivos, que se van a traducir en una amplia repercusión mediática y política que los países utilizaran en su propio beneficio. Los *héroes en los estadios* (Suárez, 2000) se convierten en un referente de culto para los ciudadanos con mucho *poder* ya que pueden ser capaces de provocar un espejismo social.

En este sentido, vemos como los periodistas se apresuraron a establecer un paralelismo entre deportista vencedor y héroe que aprovecharon los distintos políticos, por ejemplo, para calificar a Nadal de *orgullo español*. Además, reprodujeron numerosas imágenes del deportista ganador junto a la bandera de España, asociando simbólicamente la imagen de España, a través de su bandera, a la victoria. Esto sería un ejemplo de cómo se utiliza el deporte como elemento cohesionador del nacionalismo estatalista. Colomé (2008) expone, en un estudio sobre deporte y política, como los distintos países han visto en el deporte un sustitutivo cohesionador del nacionalismo estatalista. Un instrumento de fácil utilización por parte de los países para generar un sentimiento de pertenencia e identificación emocional con su propio país y una manera de establecer enfrentamientos con el resto de países.

Por ejemplo, en un número elevado de noticias, encontramos distintos medalleros que se van configurando a medida que los países consiguen ganar competiciones, esto se presenta no sólo como enfrentamiento deportivo, sino como un enfrentamiento ideológico y/o económico. El enfrentamiento, como parece evidenciarse en la actualidad, es por establecerse como la *gran potencia* que posee el control de recursos que precisan las sociedades industrializadas para su funcionamiento (Klare, 2003).

A este respecto, es frecuente encontrar *el morbo* que alimentaron todos los medios de comunicación estableciendo quién sería el líder del medallero, con una rivalidad entre China y EE.UU. y

de si Pekín iba a ser el escenario en el que EE.UU. perdiera su liderazgo como en citas anteriores. La realidad es que China con 51 medallas de oro superó a EE.UU. (36), pero en el recuento total de medallas obtenidas por ambos países los estadounidenses obtuvieron 10 medallas más que los chinos. Dos lecturas de unos mismos resultados que sin duda han ocupado numerosos espacios en la prensa española e internacional.

CONCLUSIONES

Desde 1990, se comienza un período donde el número de misiones diplomáticas preventivas y las actividades de restablecimiento y/o mantenimiento de la paz son seis y cuatro veces mayores que en años anteriores. Por lo tanto, esto nos muestra la nueva denominación o forma de proceder en el plano internacional por parte de los países. La «larga paz» (Bopolion, 2005), como han denominado los investigadores al período que se abre en 1945 desde cuando, salvo excepciones, no se ha dado lugar a una guerra entre dos o más grandes potencias.

El retroceso mundial de la violencia⁴ podría explicarse, en parte, por el progreso económico, cultural y social, así como por el incremento de las actividades de la ONU, ONG y por la consolidación de sistemas políticos democráticos que trae consigo la voluntad de resolver los conflictos de una manera pacífica.

En 1950, 22 de los 80 sistemas políticos, un 28%, eran democráticos; en 2000 el *Freedom House* contabilizó 120, un 62,5% del total de sistemas políticos. En la actualidad no sólo existen más democracias, sino que los retrocesos han sido muy escasos y poco destacados.

Esta evolución histórica, con una consecuencia clara en el panorama internacional, hace que los escenarios de los conflictos cambien y se trasladen a otros lugares. A lo largo de este trabajo hemos mostrado cómo un acontecimiento deportivo, como la celebración de unos Juegos Olímpicos, está cargado de intencionalidades políticas. Dichas intencionalidades políticas las hemos medido a través

4. Informe *Guerra y paz en el siglo XXI* del Human Security Center.

de la prensa escrita, hemos seleccionado *El País*, *El Mundo* y el *ABC*, que no solo son tres de los periódicos más importantes del panorama mediático de nuestro país, sino que cada uno de ellos representa una forma diferente de hacer periodismo (Canel, 1999).

Los medios de comunicación, hacen que la percepción de estos conflictos sea algo inmediato ya que periódicos, boletines radiofónicos e informativos de todo el mundo se apresuran a reproducir imágenes y noticias. A su vez, esa información difundida está fragmentada y es superficial. En la actualidad parece estar aceptado que «la contienda política se ha trasladado cada vez más hacia la escena mediática» (Pries, 2000). De la *tiranía* de los medios de comunicación se ha llegado a denominar a la democracia como: democracia de la opinión pública, videodemocracia, democracia de audiencias, videopoder, principado mediático⁵, etc.

Esto pone de manifiesto el poder que pueden llegar a tener los medios de comunicación y la *facilidad en reconducir* las opiniones «de los ciudadanos. Un claro ejemplo de esto lo extraemos de las investigaciones de Lippmann que estuvo vinculado a algunas comisiones de propaganda, podemos extraer que lo que él llamaba *revolución en el arte de la democracia*» podía utilizarse para «*fabricar consenso*» (Lippmann, 2003), es decir, para producir en la población, mediante las nuevas técnicas de propaganda, la aceptación de algo inicialmente no deseado.

Como hemos expuesto a lo largo de esta investigación, paralelamente al desarrollo y a la transformación de las sociedades, constituyéndose cada vez más en sociedades complejas, se ha ido generando un «*modus operandi*» por parte de los medios de comunicación con un poder evidente. También queda clara la transformación del plano internacional y la configuración de unos escenarios de conflictos no habituales como pueden ser el de unos Juegos Olímpicos, donde el deporte y la política parece que comparten espacios y se contaminan mutuamente.

5. Conceptos extraídos respectivamente de los siguientes autores: MLNC, A. *La borrachera democrática*; SAMPEDRO, V., *Opinión pública y democracia deliberativa*; MANIN, B., *Los principios del Gobierno representativo*; SARTORI, G., *Elementos de Teoría Política*; COLOMÉ, G. *El príncipe mediático*.

BIBLIOGRAFÍA

- BOLOPION, P., *Tras la guerra fría, los conflictos son menos mortíferos*, La Nación, 20 de Octubre de 2005.
- CANEL, M.J. *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Tecnos, Madrid, 1999.
- COLOMÉ, G., *La Olimpiada Popular de 1936: deporte y política*, ICPS, W.P. 264, Barcelona, 2008.
- DÁVILA, L., *Los intelectuales ante el deporte*, Ed. Andorra, Barcelona, 1972.
- DURÁN, M. y CUETO, C., «La actuación española en las operaciones de paz. La relación ONG-fuerzas armadas. El caso de los Balcanes», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. ext, junio 2008.
- FERNÁNDEZ, E., *Los Juegos: Pekín y los fantasmas de Berlín 1936*, Terra Magazine, Argentina, 5 feb. 2008.
- GRASA, R., Prólogo, *El Debate sobre el concepto de seguridad, 1980-1997*, ICPS, Barcelona, 1999.
- HALLIDAY, F., *Las relaciones internacionales en un mundo de transformación*, Catarata, Madrid, 2002.
- KLARE, M., «Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global» *Tendencias*, 2003.
- LAKOFF, G., *No pienses en un elefante*, Foro Complutense, Madrid, 2007.
- MANASÍA, N. y HERNÁNDEZ, L., «Conflictos internacionales: medios de solución y derecho internacional humanitario» CIDEP, 2005.
- MANN, M., *The autonomous power of the state: Its origins, mechanism and results*, The Sources of Social Power, vol. 1, University Press, Cambridge, 1976.
- PRIES, F., *El marketing político y su incidencia en el éxito electoral*, Contribuciones, Buenos Aires, 2000.
- SÁDABA, T., *Framing: El encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*, La Crujía, Argentina, 2008.
- SÁNCHEZ CANO, J., *El debate sobre el concepto de seguridad, 1980-1997*, ICPS, Barcelona, 1999.
- SUÁREZ, O., *Los cuerpos del poder. Deporte, política y cultura*, Casiopea, Barcelona, 2000.
- SZMOLKA VIDA, I., *Marruecos, 1984-1999. Dinámicas políticas internas y su representación en el diario El País*, Colección monografías núm. 235, Centro de Investigaciones Sociológicas, Mayo 2007.
- TOURAINÉ, A., *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona, 2000.
- TUTU, D., *Guerra y paz en el siglo XXI*, Preámbulo del informe del Human Security Center, 2005.
- VALLESPÍN, F., *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2003.

PARTE IV
TECNOLOGÍAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

LA NUEVA LEY DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

VALENTÍN MOLINA MORENO

Universidad de Granada

DANIEL OLAYA

Universidad de Colombia

Resumen

En el desarrollo de cada forma de sociedad, sin importar la denominación: tribu, clan, familia, empresa, estado, etc., son necesarias herramientas que posibiliten una eficiente adaptabilidad al entorno. En este sentido, la Investigación en Ciencia y Tecnología aparece como un factor que marca la diferencia en el desarrollo de las sociedades.

Palabras clave. Ley; Ciencia; Tecnología; Innovación; Desarrollo.

INTRODUCCIÓN

En España se encuentra en vigencia la Ley 13 de 1986 (abril 14), «Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica», que tiene como objetivo mejorar la gestión del gasto en I+D por parte de la Administración General del Estado y reforzar la coordinación entre las distintas administraciones que aportan financiación para estas actividades.

Al profundizar en la Ley 13/86, encontramos que está integrada por dos grandes capítulos, identificados de la siguiente forma:

Capítulo I. Del Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.

Capítulo II. De los Organismos Públicos de Investigación.

La Ley 13 de 1986 ha sido objeto de derogaciones parciales y actualizaciones de partes de su texto, especialmente en lo rela-

cionado con materia fiscal. Dentro de las normas que han modificado de una u otra forma la Ley 13 de 1986 se encuentran:

—Artículos séptimo, duodécimo y decimoctavo:

Redacción según Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

—Disposición adicional primera:

Derogada por Ley 5/2000, de 16 de octubre, relativa a la derogación de la disposición adicional primera de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.

—Artículos sexto, séptimo, decimotercero, y decimonoveno; Disposiciones adicional cuarta, adicional quinta y adicional undécima:

Redacción según Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

—Artículo decimoséptimo:

Redacción según Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

—Artículos decimoquinto y decimonoveno:

Redacción según Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

—Disposición adicional duodécima:

Añadida por Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

—Artículo Decimoséptimo (apdo. 1.b, quinto párrafo):

Redacción según Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

—Artículo Decimoséptimo (apdo. 3):

Añadido por Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

CARACTERÍSTICAS

Dentro de la exposición de motivos de la ley en mención, se relacionan situaciones muy puntuales con respecto a la Investiga-

ción en Ciencia y Tecnología para aquellas épocas en las que se aprobó dicha norma. Dentro de las situaciones expuestas están:

- a) Clima de atonía y falta de estímulos sociales.
- b) Falta de instrumentos que garantizaran la eficaz intervención de los poderes públicos.
- c) Falta de conexión entre los objetivos de la investigación y las políticas de los sectores relacionados con ella.
- d) Falta de conexión entre los centros de investigadores y los sectores productivos.

OBJETIVOS DE LA LEY

Al continuar con el análisis de la Ley 13 de 1986 y tomando de forma explícita su artículo segundo, encontramos de forma detallada los objetivos que se persiguen en la implementación y seguimiento de la presente normativa.

El Plan Nacional se orientará fundamentalmente a la realización de los siguientes objetivos de interés general:

- El progreso del conocimiento y el avance de la innovación y desarrollo tecnológicos.
- La conservación, enriquecimiento y aprovechamiento óptimo de los recursos naturales.
- El crecimiento económico, el fomento del empleo y la mejora de las condiciones de trabajo.
- El desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad competitiva de la industria, el comercio, la agricultura y la pesca.
- El desarrollo de los servicios públicos y, en especial, de los de vivienda, comunicaciones y transportes.
- El fomento de la salud, del bienestar social y la calidad de vida.
- El fortalecimiento de la defensa nacional.
- La defensa y conservación del Patrimonio Artístico e Histórico.
- El fomento de la creación artística y el progreso y difusión de la cultura en todos sus ámbitos.
- La mejora de la calidad de la enseñanza.
- La adecuación de la sociedad española a los cambios que conlleva el desarrollo científico y las nuevas tecnologías.

INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTACIÓN

Los objetivos expuestos anteriormente, no se podrían alcanzar sin un esquema dónde queden integrados todos los componentes de un sistema. Es decir, se debe tener un *input*, un proceso y un *output* con su respectivo proceso de retroalimentación (feedback); y todos estos elementos deben de circunscribirse dentro de un entorno del que obtengan recursos y para el que generen productos. Por lo tanto, la misma Ley 13 de 1986 contempla en su artículo tercero estos elementos:

En la definición de los programas que integran el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, así como en la determinación de los instrumentos necesarios para su aplicación, se tendrá en cuenta:

- Las necesidades sociales y económicas de España.
- Los recursos humanos y materiales existentes en la comunidad científica y tecnológica española y sus necesidades de futuro.
- Los recursos económicos y presupuestarios disponibles así como la necesidad de una financiación regular para el mantenimiento y la promoción de una investigación científica y técnica de calidad.
- La necesidad de alcanzar una elevada capacidad propia en ciencia y tecnología.
- La conveniencia de acceder a tecnologías externas de calidad mediante procesos de incorporación selectivos adecuados en cada caso, al desarrollo de la capacidad científica y tecnológica española.
- Las repercusiones humanas, sociales y económicas que pudieran resultar de la investigación científica o de su aplicación tecnológica.

PROYECTO DE LA NUEVA LEY DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Dentro del proyecto de la Nueva Ley de Ciencia y Tecnología hay unas proyecciones específicas que se pueden plasmar en los siguientes ejes fundamentales:

- a) Organización, planificación, instrumentos y coordinación.
- b) I + D en el sector público.
- c) I + D en el sector empresarial.
- d) Transferencia de conocimiento.
- e) Cooperación pública-privada.
- f) Ética, comités asesores, divulgación científica, publicaciones en abierto y cooperación internacional.

RELACIÓN UNIVERSIDAD-EMPRESA

Antes de la promulgación de la Ley 13 de 1986 existía una evidente falta de conexión entre los centros de investigadores y los sectores productivos. En la primera década del siglo XXI esta situación sigue presentándose con lo que habría que crear estrategias para eliminar la brecha entre estas dos instancias tan importantes para el desarrollo científico y tecnológico de una sociedad.

Con base en lo anterior se deben definir procesos y procedimientos amplios y suficientes, de una forma clara y puntual con el objeto de interrelacionar de una mayor y mejor forma a los investigadores, los centros de investigación y las empresas. A sabiendas de que en estas últimas, sería el foco de aplicación y práctica de los descubrimientos, invenciones e innovaciones que se llegasen a presentar.

CIENCIA TÉCNICA Y TECNOLOGÍA

Dentro del marco de estructuración de la nueva Ley de Ciencia y Tecnología debemos tener presente el manejo de la terminología utilizada. Esto es, muy a menudo los términos de Técnica y Tecnología se usan indistintamente, pero si ahondamos un poco sobre su entorno de aplicación y en lo que encierra cada uno de ellos vamos a encontrar diferencias. Tomando como referencia el documento de J. Jesús Kleemann Godínez¹, nos encontramos con situaciones diferenciadoras específicas como las siguientes:

1. publicado en la página de Internet www.sialatecnologia.org/documentos/aportaciones/CienciaTecnicaTecnologia.pdf

- TÉCNICA: Praxis, artificiosa.
- TECNOLOGÍA: Cimentada en el saber científico, Unión de la técnica (thécne) con el logos de la ciencia.

También podríamos decir que en base a la superposición de la ciencia y la técnica se podría generar la Tecnología. Si tomamos la ciencia como: indagación, observación e interrogantes y la unimos al quehacer propiamente dicho de la técnica, nos encontramos con la tecnología. Pudiendo determinar a esta última como: hacer, acción y respuestas.

De todo lo anterior, podemos ir decantando la idea individual de cada uno de estos tres conceptos. Centrándonos en la concepción de Mario Bunge: «El conocimiento científico es general, ubica los hechos singulares en partes generales, los enunciados particulares en esquemas amplios»; llegamos a determinar que la ciencia, siendo una actividad humana dedicada a la investigación, tiene su motivación en el ansia de conocimientos, obteniendo por esta actividad un producto denominado «Conocimiento científico».

Haciendo un isomorfismo con respecto a la técnica y la tecnología, podemos mencionar que la motivación de éstas, se encuentra en la satisfacción de necesidades o deseos, teniendo como actividad el desarrollo, el diseño y la ejecución. A su vez, obtenemos un producto como resultado de esta actividad que se encuentra representado en bienes y servicios, métodos y procesos que conllevan al bienestar del hombre dentro de una sociedad. Si tomamos la técnica desde su concepción teórica podemos decir que parte de conceptos técnicos y es monodisciplinaria, y busca la respuesta al interrogante del ¿Cómo? Contrastándola con la tecnología se podría decir que ésta tiene su concepción teórica fundamentada en teorías tecnológicas y es interdisciplinaria, y busca la respuesta al interrogante del ¿POR QUÉ?

Dentro de la presente disertación, consideramos conveniente mencionar que la ciencia en su proceso de investigación llega a producir «descubrimientos», mientras que la técnica y la tecnología generan «invenciones» e «innovaciones», esto como producto de su quehacer en la aplicación de descubrimientos.

CONCLUSIONES

Con base en el proyecto de ley referente a la ciencia y la tecnología, debe quedar muy en claro que se necesita que las relaciones entre los diferentes estamentos intervinientes en este proceso se incrementen aún más en todos los aspectos.

Además, la relación universidad-empresa, es imprescindible que esté presente en todo momento, ya que como se menciona en el cuerpo de la presente disertación, son dos instancias complementarias en el proceso de la investigación científica.

Las inversiones realizadas en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, en ningún momento se convertirán en costes; siempre formarán parte de la inversión, ya que si en determinado proceso investigativo no se obtienen resultados palpables y definitivos, siempre se ha generado un proceso de aprendizaje que va a coadyuvar a otras investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- DONATE Manzanares, Mario Javier, *Gestión Estratégica del conocimiento, tecnología y resultados*. CES. Consejo Económico y Social Castilla La Mancha, 2008.
- MUÑOZ, Lucio A., MOLINA, Moreno Valentín, *Apuntes sobre gestión de la responsabilidad social empresarial en la pyme: Cómo gestionar una pyme rentable y socialmente responsable*. Gráficas ROAL SA. 2008.
- Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.
- Ley 5/2000, de 16 de octubre, relativa a la derogación de la disposición adicional primera de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.
- Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.
- Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.
- Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

[www.sialatecnologia.org/documentos/aportaciones/Ciencia TecnicaTecnologia.pdf](http://www.sialatecnologia.org/documentos/aportaciones/Ciencia_TecnicaTecnologia.pdf)
http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/113-1986.html

NUEVOS PROCESOS TIC PARA LA VALORIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN EN EL SECTOR DE LA DEFENSA NACIONAL

VALENTÍN MOLINA MORENO
RAFAEL RODRÍGUEZ
Universidad de Granada

Resumen

Desde la sociedad de la información en la que vivimos y sobre la que radica el poder de las naciones, especialmente desde el sector de la defensa nacional, surgen nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) que contribuyen a la optimización de los procesos de computación.

La tecnología GRID es una herramienta esencial para poder valorizar la información con la que cuentan los Estados. Organizaciones como la NASA o el CERN utilizan esta tecnología, basada en el aprovechamiento de los recursos de procesamiento a través de la red, para potenciar los sistemas de información.

Existen tecnologías nacionales que pueden optimizar resultados, sin tener que acudir a la dependencia tecnológica de otros países, lo cual puede llevar a problemas en épocas de conflicto.

El sector de defensa debe de procurarse acuerdos con universidades y centros de investigación necesarios para lograr estudiar y desarrollar las nuevas tecnologías con una alta aplicabilidad para el sector que haga del mismo un nuevo referente de tecnología dual.

Palabras clave: TIC; Grid; Valorización; Optimización; Defensa nacional.

INTRODUCCIÓN

El sector de defensa nacional está relacionado con aquellas actividades y políticas que el Estado desarrolla para poder repe-

ler posibles ataques de otros países. La I+D+i, así como otras materias, se incluyen entre estas actividades. El nivel de desarrollo tecnológico y la adaptación a las nuevas tecnologías que surgen con el paso del tiempo conforman el proceso de defensa de cualquier país desarrollado.

La información es un conjunto organizado de datos que constituyen un mensaje sobre un fenómeno determinado. En general, proporciona sentido a las cosas, dando significado a modelos de pensamiento humano. Esta información organizada nos lleva a obtener un conocimiento, el cual nos ayuda a la toma de decisiones o a la resolución de los problemas. La información es por lo tanto un *recurso* esencial en la toma de decisiones, ya que un conocimiento más profundo conlleva a niveles de pensamiento superiores.

En el pasado siglo, a partir de la informatización de los procesos y con la aparición de los primeros ordenadores, surgieron diferentes métodos y modelos con el objetivo de facilitar el procesamiento y almacenamiento de la información. Con la revolución de la red mundial de comunicación *World Wide Web* desarrollada por el CERN de Ginebra (Organización Europea de Investigación Nuclear) en 1989 y puesta en marcha en 1992 se ha convertido en el entorno de acceso más popular a Internet, donde la información se presenta estructurada y es transmitida a todo el mundo a través de la red. La Web deja paso a las nuevas tecnologías que proponen cambiar el entorno actual.

Instituciones como la NASA (*Agencia Estadounidense del Espacio y la Aeronáutica*) o el mismo CERN están adoptando las últimas tecnologías para lograr desempeños mayores y más eficientes de los procesos de gestión de información, como la tecnología GRID: sistema de computación distribuido que permite compartir recursos no centrados geográficamente para resolver problemas de gran escala.

El entorno GRID será el futuro de las comunicaciones basadas en sistemas globales de información debido a su alta capacidad de almacenamiento y procesamiento; y España encabeza los países que desarrollan esta nueva tecnología. La tecnología GRID, ha servido para gestionar la información de varios de estos proyectos mencionados basados en tecnología GRID.

APLICACIONES DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS GRID

Desde que los PCs actuales superaron la potencia de los supercomputadores de la década pasada, la solución a los problemas de computación se ha resuelto compartiendo los recursos a través de redes.

La tecnología llamada GRID propone el uso compartido, eficiente y optimizado de los recursos de computación a través de la red, pudiendo ser usados para satisfacer las necesidades de procesamiento que requieren los proyectos desarrollados por las organizaciones anteriormente nombradas.

En los últimos meses es noticia internacional la puesta en marcha definitiva del mayor Acelerador de Partículas Subatómicas del mundo, situado en el subsuelo de la frontera franco-suiza. Los físicos buscan el denominado bosón de Higgs, algo así como el Grial de la Física Cuántica que explicaría lo que aconteció una millonésima de millonésima de segundo después del Big-Bang que, según la ciencia, originó el Universo.

La ingente información que provocará el experimento de la colisión de tales partículas sólo podrá recopilarse, gestionarse y transmitirse a través de la red LHC Computing Grid (LCG), en la que vienen trabajando en el CERN de Ginebra desde hace cinco años.

La red LHC Computing Grid (LCG) consiste en un sistema de computación masiva en el que se comparten archivos, ordenadores, software y recursos informáticos para hacer posible la computación y procesamiento de un elevado número de datos. Esta red, conocida como *The Grid*, va a funcionar, además, a velocidades 10.000 veces superior al actual Internet.

Otro de los experimentos basados en sistemas GRID es el denominado SETI desarrollado por la NASA, en el que se analizan datos del radio telescopio *Arecibo* por medio de más de medio millón de ordenadores de todo el mundo interconectados a través de Internet, aprovechando los puntos muertos de procesamiento de estas máquinas.

La Unión Europea, y especialmente en su VII Programa Marco expone la necesidad de desarrollar nuevas tecnologías GRID, y se plasma a través de la propuesta de un proyecto integrado

denominado EGEE (*Enabling Grids for e-Science and Industry in Europe*) coordinado por el CERN y con el apoyo de un gran número de instituciones de peso en nuestro país como: el CSIC, varias Universidades como la UAM, UAB, UCM, USC y centros de investigación de prestigio nacional entre los que destaca el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales, y Tecnológicas de España (CIEMAT).

El proyecto *European DataGrid* coordinado por el CERN en el año 2000 sentó las bases en el ámbito comunitario para construir la próxima generación de infraestructura de computación que permita cálculo intensivo y análisis de bases de datos compartidas a gran escala, desde cientos de *Terabytes* a *Petabytes*, entre comunidades científicas ampliamente distribuidas.

ESPAÑA AL FRENTE DE LA REVOLUCIÓN GRID

Nuestro país no es ajeno a este desarrollo y es precisamente a través de empresas nacionales la que lidera el desarrollo de proyectos GRID participando, como única organización española, en importantes proyectos de investigación de ámbito europeo e internacional.

Desde el año 2002, se trabaja en el desarrollo de la tecnología GRID participando de manera estrecha con el CERN en numerosos proyectos a nivel europeo. En la actualidad, la compañía lidera en España el desarrollo de esta tecnología y se posiciona como una de las principales empresas proveedoras de servicios basados en infraestructuras GRID, *middleware* y aplicaciones para distintos ámbitos: banca, administración local, sanidad, energía, entre otros.

Las actuales aplicaciones del GRID, aparte de las señaladas anteriormente, están orientadas mayormente a la Sanidad. Su aplicación en este campo, está posibilitando a través de la Plataforma *HealthGrid*, uno de los avances tecnológicos más novedosos, impulsado por la Unión Europea a través del Programa EGEE.

Como ejemplos de aplicabilidad GRID se pueden citar: *MammoGrid+* (diagnóstico de cáncer de mama) y *Health-e-Child* (enfermedades pediátricas), además de otros proyectos europeos en el campo de la investigación de la enfermedad de Alzheimer

y enfermedades cerebrales a través de su programa *NeuGrid*. Estos proyectos permiten la constitución de un gran repositorio que permite el intercambio de material médico posibilitando que se cree una gran Red de Conocimiento Médico que permite que cualquier hospital pueda tener el mejor diagnóstico como si fuera el hospital más avanzado del mundo.

Para el desarrollo de estas aplicaciones, se han de establecer alianzas con algunas de las compañías y universidades más representativas del sector tecnológico y sanitario del ámbito europeo, como el ya citado CERN, CIEMAT, empresas tecnológicas como Siemens, y varias universidades europeas como las de Cambridge, Pisa o West England.

LA GLOBALIZACIÓN COMO IMPULSOR DE PROCESOS GLOBALES

La comunicación por satélite, la nueva tecnología digital y las redes informáticas que evolucionaron sorprendentemente a finales del S.XX, han hecho posible que estemos ante un mundo globalizado, donde el liderazgo estadounidense ha sido constante y aún está presente desde sus inicios. Actualmente, con la sorprendente evolución, no solo tecnológica, de China e India es muy posible que en la próxima década la supremacía informacional norteamericana se traslade a oriente. El traslado de procesos de producción a países de oriente, con costes inferiores a los de países occidentales, ha posibilitado que estos países crezcan «copiando» la tecnología occidental. En la actualidad, estos países están comenzando a desarrollar su propia tecnología basada en los modelos occidentales ya existentes y amenazan con desbancar la supremacía norteamericana.

La nueva sociedad globalizada en la que nos movemos maneja un volumen de información como nunca antes se había visto, surgiendo la incapacidad para asimilar y procesar toda ella. El rápido desarrollo de los procesos de transmisión de la información plantea nuevos escenarios, con nuevos problemas y nuevas soluciones aplicables a éstos. Por ello, es necesario proponer nuevas soluciones tecnológicas actualizando los procesos de información y adaptándolos a las nuevas necesidades cambiantes del entorno.

La comunicación es un proceso clave en la integración mundial y junto con la economía han empujado a la adquisición de una cultura globalizada donde el inglés es el idioma que ensambla culturas muy diferentes entre sí. La homogeneización cultural, con el modelo americano como plataforma, ha establecido un modelo de sociedad basada en el consumo. Las distintas fuerzas que empujan hacia esta homogeneización no tienen en cuenta la heterogeneidad cultural existente entre los diferentes países del mundo. Ante esta sociedad pluricultural y la imposibilidad de establecer modelos en los que converjan todos los países, todavía existen divergencias respecto al modelo a implantar.

Es innegable que la globalización impulsa las nuevas tecnologías y por lo tanto los nuevos procesos TIC, en busca de modelos más eficientes y fiables de procesamiento y almacenamiento de información.

BREVE ANÁLISIS DAFO DEL SECTOR DE DEFENSA ESPAÑOL

Realizado un análisis del entorno global del sector de defensa español, se podrían identificar una serie de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO); que podrían ayudar a delimitar este entorno, externo y dinámico, en el que se mueve dicho sector, para poder configurar los posibles escenarios futuros sobre los que desarrollar las medidas y metodologías para poder optimizar los recursos de los que se disponen.

Cabe resaltar la importancia de las instituciones educativas en el proceso de desarrollo tecnológico, así como la inversión en investigación universitaria tan necesaria para lograr un crecimiento del nivel tecnológico nacional.

Las *debilidades* que se podrían identificar en un análisis del sector de defensa son:

- a) Poco desarrollo de sinergias entre la terna: Universidad-Estado — Empresa en materia de tecnología.
- b) Escasa captación de fondos destinados a programas, ya sean de ámbito autonómico, nacional y sobre todo internacional, que pongan en marcha proyectos I+D+i en materia de Supercomputación GRID.

- c) No se crean oportunidades de empleo para los alumnos de las distintas áreas de conocimiento, bien sean técnicas o sociales, que puedan contribuir al desarrollo tecnológico nacional en materia de defensa.
- d) Inexistencia de programas de postgrado en España relacionados con la tecnología GRID aplicada a la defensa.
- e) No se pueden ofrecer oportunidades de inversión a las empresas del sector tecnológico que posibiliten la creación de metodologías propias del sector.

Entre las posibles *amenazas* están:

- a) Poca credibilidad social de los convenios, programas y proyectos de este sector ante una falta de externalidades reales a la vista de la sociedad.
- b) Justificación a la sociedad que los proyectos y convenios crean valor añadido en lo que a la generación de investigación se refiere.
- c) Dispersión de recursos de I+D+i afectos al desarrollo de tecnologías duales que podrían utilizarse para la creación de tecnologías útiles para sectores específicos como el de defensa.

Las *fortalezas* asociadas a este sector son:

- a) Alta capacidad de financiación por parte de los Estados destinada a proyectos en el ámbito de defensa.
- b) Sector altamente estratégico respecto a terceros países, necesitando la atención adecuada por parte de los gobiernos.
- c) Sector clave para ayudar a las relaciones entre países y con vocación de uso de tecnología madura.
- d) Alta propensión marginal a la innovación y alto valor añadido de conocimientos técnicos.

Las *oportunidades* que surgen de los análisis efectuados son:

- a) Crear un banco de pruebas donde la tecnología GRID sea el motor de las nuevas innovaciones en el sector de defensa español.

- b) Conseguir un mayor acercamiento de la realidad de las Fuerzas Armadas (FFAA) a la sociedad, especialmente a la comunidad universitaria, firmando vínculos que puedan ser aprovechados (TECNOLOGIA DUAL) para el sector industrial nacional.
- c) Conseguir un mayor compromiso de inversión en I+D+i con aplicabilidad dual por parte de las distintas administraciones públicas, sobre todo las específicas de transferencia tecnológica.
- d) Creación de puestos de trabajo de alto valor añadido, aprovechando la alta capacidad técnica que proporciona la relación con el mundo universitario.
- e) Incrementar las relaciones económicas y empresariales entre el sector empresarial, la universidad y el sector de la industria de seguridad y defensa
- f) Potenciar la apuesta por la investigación del Ministerio de Defensa en tecnologías duales y en proyectos de investigación.

Este breve análisis concluye en la necesidad de reforzar la investigación, especialmente la universitaria, como fuente del desarrollo tecnológico nacional, así como la adopción de nuevas tecnologías nacionales.

EL SECTOR DE DEFENSA Y LAS POSIBLES APLICACIONES DE GRID

La información concerniente a la defensa nacional requiere de extrema confidencialidad, en la mayoría de las ocasiones; para lo que es necesario desarrollar tecnologías nacionales que salvaguarden esta información. Un país no debería depender de tecnologías desarrolladas en otros países, especialmente en el sector de defensa; ya que podría hacerse vulnerable ante ataques de terceros.

Los proyectos en el ámbito de defensa necesitan grandes capacidades de procesamiento y de almacenamiento. Por ello, es conveniente el desarrollo de nuevas y sofisticadas tecnologías propias para aprovechar las sinergias ya creadas en otros ámbitos. Se podrán desarrollar nuevas aplicaciones basadas en GRID aplicables

a proyectos de defensa nacional, a las cuales se les puede denominar *e-Defensa*, aprovechando las tecnologías desarrolladas en nuestro propio país. Puesto que estas nuevas tecnologías están siendo aplicadas, y puestas a prueba, en otros campos y en otros países, sería altamente recomendable comenzar a aplicarlas en sectores tan importantes como la defensa, la sanidad, el energético y otros.

Son necesarias múltiples vías de colaboración entre el Estado y compañías tecnológicas nacionales como la expuesta anteriormente; abriendo posibilidades de creación de centros conjuntos para el desarrollo de actuaciones de formación, investigación y transferencia de tecnología y conocimiento aplicado al sector de defensa. La creación de valor añadido con la sociedad como principal beneficiaria debe estar basada en una estructura de trabajo conjunta y sólida, que haga posible una mayor integración de los actores que conforman la misma, destacando los relativos al tejido productivo y de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- EDG/Datagrid: <http://www.eu-datagrid.org>
 Entropía: <http://www.entropia.com>
 EUROGRID : <http://www.eurogrid.org>
 Geant: <http://www.dante.net/geant>
 Global Grid Forum: <http://www.globalgridforum.org>
 Globus: <http://www.globus.org>
 FOSTER, I. & KESSELMAN, C. (ed.), «The Grid: Blueprint for a New Computing Infrastructure», Morgan-Kaufmann (1999)
 PONCE, O. et al., «Training of Neural Networks: Interactive Possibilities in a Distributed Framework», EURO PVM/MPI 2002, Linz.
 SETI: <http://setiathome.ssl.berkeley.edu>
 JOHNSTON, W., GANNON, D., & NITZBERG, W., «Grids as Production Computing Environments: The Engineering Aspects of NASA's Information Power Grid», en *Proc. 8th Symposium on HPDC*, IEEE Computer Society Press, 1999.

DEFENSA DE PRECISIÓN

JUAN L. FRENICHE
ALEJANDRO ARELLANO
EADS Defensa & Seguridad España (EADS DSE)

Resumen

La combinación de tres familias de avances tecnológicos (conocimiento preciso de la posición de las fuerzas propias; evolución hacia un armamento de mayor precisión; conocimiento más preciso de las posiciones enemigas así como de sus acciones) permite acercar a la realidad el concepto de defensa de precisión: definición precisa de las operaciones de defensa, desde las acciones propiamente militares así como su logística, apoyadas en la mayor automatización de la recogida de información en tiempo de misión y culminando en futuras aplicaciones software de planificación de operaciones.

Palabras clave: Defensa; Precisión; Situación; Maniobra; Fusión; Inter-Operabilidad.

SITUACIÓN DE LAS FUERZAS AMIGAS

El primer componente para la defensa de precisión es el conocimiento de la situación del conjunto de las fuerzas amigas. Tal como se enseña en los tratados de filosofía de la ciencia, conocimiento sin medida no es conocimiento. La generalización del uso del GPS transforma el campo de batalla en una base matemática, proporcionando la base geométrica para todas las operaciones militares.

En principio, el GPS («Global Positioning System») permite la localización de las fuerzas amigas. Localización no es suficien-

te, ahora hay que informar y procesar. Pero antes de entrar en este campo, es adecuado resaltar que el GPS combinado con otros localizadores (por ejemplo, medidores láser de distancia, «laser ranger») permite también la localización precisa de puntos de interés, posiblemente enemigos.

El conocimiento situacional está formado por varios componentes: a) Determinación precisa de las posiciones. Hoy en día se trata del GPS en sus diferentes opciones (GPS civil/militar); b) Comunicaciones para la transmisión de dichas posiciones en el campo de batalla; c) Base de datos (distribuida ó en tiempo real, basada en NEC, «Network Enabled Capabilities») donde almacenar las posiciones; d) Sistemas de Información Geográfica (GIS) y localización de elementos relevantes; y e) Presentación para los diferentes actores de las fuerzas amigas, desde el mando superior (sistemas de mando, control e inteligencia tales incluyendo COP, «Common Operational Picture», ó CROP, «Common Relevant Operational Picture»), mandos intermedios (sistemas conocidos como BFT, «Blue Force Tracking» ó FFT, «Friend Force Tracking», a nivel compañía y sección) y para la escuadra y el soldado (sistemas equivalentes a lo definido en el programa COMFUT español).

COMUNICACIONES

La arquitectura de comunicaciones tiene que cubrir todo el espectro, desde el nivel inferior (soldado), nivel medio (compañía, batallón) y nivel superior (alto mando ó cuarteles generales). De nuevo la tecnología aquí está disponible, en lo relativo a las radios IP (Internet Protocol), normalmente con GPS integrado, las radios tácticas de combate, las actualizaciones de la red táctica de área en base a enlaces terrestres móviles ó fijos así como a enlaces satelitales dedicados.

Ahora bien, dado que ahora las comunicaciones llevarán un alto componente de trasiego de datos, no sólo voz, nos estamos encontrando con una limitación en los anchos de banda, lo que lleva, por una parte, a analizar los protocolos de comunicación para evitar informaciones redundantes ó no útiles en los datos, y por otra, a seguir investigando en aumentos de ancho de banda con sistemas tales como Radio «Mesh», WIMAX, UWB, etc.

BASE DE DATOS Y CONCEPTO NEC

El software de base de datos (ej. Oracle, MS SQL Server) para almacenar las posiciones de los usuarios y otra información está bastante implantado. Los métodos de almacenaje y uso de la información en las bases de datos están también bastante desarrollados.

El uso de bases de datos distribuidas hará que cada elemento tenga sólo la información almacenada que necesita. Dicha información será accedida de manera más rápida. Ante fallos de nodos el sistema podrá seguir funcionando debido a las réplicas de datos. El paradigma de programación publicador-suscriptor permitirá mejorar la eficiencia de las consultas de información. Aquí es donde aparece el concepto NEC, cuando todos los elementos participantes en las operaciones, tanto directos como de soporte, comparten la información necesaria, al instante, para el desempeño de sus respectivas funciones.

Extrapolando este concepto de distribución de la información a las operaciones conjuntas, donde varios países aliados comparten la misión y la información, se ve la necesidad de estandarización. Cada aliado posee diferentes sistemas de bases de datos y de explotación. Conectando las redes respectivas, resulta que la información precisa está en la red, sólo es necesario estar conectado a la misma para acceder a ella (con las correspondientes restricciones de seguridad) y representarla de manera coordinada. De ahí la importancia de los STANAGs tales como 4607 (GMTI), 4545 (NSIF), 5527 (NFFI), 5525 (JC3IEDM), App6B, MIL-STD-2525B, etc.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA

Los datos del terreno que utilizará el sistema de presentación COP, CROP o BFT/FFT se basan en los estándares DTED («Digital Terrain Elevation Data») o VMAP («Virtual Map»).

DTED se desarrolló en 1970, lo que implica una tecnología consolidada y madura. DTED consiste actualmente en 5 niveles¹ con sus correspondientes resoluciones y tamaños de trama, que van des-

1. Sólo DTED 0, 1 y 2 están a nivel de estándar, niveles 3, 4 y 5 están en fase de análisis.

de 3 segundos de arco (DTED0) hasta 0.037 (DTED5), con las correspondientes resoluciones de 100 metros a 1 metro.

VMAP nació en los años 90 y prácticamente reemplaza a los anteriores estándares basados en mapas de bit («Compressed Arc Digitized Raster Graphics», CADRG y similares; sin embargo de mejor prestaciones en «moving maps» para alta velocidad tales como aviones de combate). VMAP es un conjunto de información geográfica en formato vectorial. Existen tres niveles de VMAP con distintos tipos de resolución y cada nivel se acompaña de diferentes capas con los accidentes geográficos. VMAP0 tiene una escala equivalente a 1:1.000.000, VMAP1 escala 1:250.000 y VMAP2 escala 1:50.000, también conocidos como «city maps».

DETECCIÓN Y POSICIONAMIENTO DE LAS FUERZAS NO AMIGAS

El uso de sistemas de radar y ópticos más avanzados, utilizados tanto en aviones (tripulados ó no tripulados estilo HALE ó MALE, «High or Medium Altitude Long Endurance») como en satélites, hacen que la precisión de los datos de los sistemas de información geográfica sea mayor, permitiendo a las aplicaciones asociadas, tales como análisis de la línea de visión, perfil del terreno, visualización 3D, planificación de la misión, mejorar en su funcionalidad y eficacia.

Se están desarrollando aplicaciones especiales de fotointerpretación, permitiendo acortar el ciclo de vida foto-interpretación-operación a escala de menos de un día. De esta manera se cierra el bucle, donde no sólo se conoce con precisión la posición de las fuerzas propias sino también los accidentes geográficos y las fuerzas no amigas, todo en un tiempo «de misión», es decir, con precisión y antelación suficientes para poder efectuar acciones con alta probabilidad de éxito en base a esa información.

FUSIÓN DE DATOS. RELEVANCIA DE DATOS

La disponibilidad de NEC, con la representación precisa de las fuerzas amigas y no amigas en el teatro de operaciones, plantea a su vez el problema de la excesiva abundancia de información, y además proveniente de varias fuentes.

Es necesario entonces proceder en primer lugar a técnicas de fusión de información, de manera que sólo información única y contrastada sobre un mismo evento figure en las bases de datos distribuidas.

El aparato matemático está disponible, modelos de seguimiento («tracking») y fusión de datos tales como MHT («Multi-Hypothesis Tracking»), JPDA («Joint Probabilistic Data Association»), MSI («MultiSource Information Data Fusión»), JDL («Joint Directors of Laboratories process model») permiten obtener con fiabilidad y en tiempo de misión la «Recognized operacional Picture» a partir de los datos de sensores (Radar, IFF («Identification Friend-Foe»), ESM («Electronic Surveillance Measures»), EOB («Electronic Order of Battle»), TDL («Tactical Data Link»), etc.)

Ahora bien, las operaciones conjuntas aliadas ó incluso de los distintos cuerpos de una misma nación, cuyos mandos se apoyen en sistemas de mando y control diferentes, necesitan ser interoperables. Stanags ya citados (5527-NFFI), 5525-JC3IEDM, están dirigidos a resolver este aspecto de inter-operabilidad, aunque la relevancia de los datos a presentar en cada situación y misión queda subordinada a los diferentes procedimientos de los ejércitos.

MANIOBRAS DE PRECISIÓN

Una vez que los anteriores aspectos se han solucionado ó están en vías de solución, el siguiente paso es la transformación de la doctrina, conceptos y procedimientos operacionales para adaptarlos a las nuevas capacidades.

La guía principal es que ahora es posible conocer con precisión donde están los elementos concernientes al campo de batalla, de manera que debe ser por tanto posible organizar y administrar las fuerzas, las acciones militares y la logística de manera óptima. Estos sistemas se conocen como BMS («Battle Management System»), implicando un fuerte soporte de comunicaciones, de información, de sensores y por supuesto informático.

En el pasado militar se pueden citar ejemplos de maniobras fallidas por falta de información recibida a tiempo, tanto como para ocasionar pérdidas importantes de vidas humanas a raíz de

contraataques enemigos ó incluso víctimas de fuego amigo ocasionadas por las fuerzas propias.

Sin BMS, hasta ahora se han elaborado un número de herramientas manuales tales como gráficos de maniobras y ciertos conceptos tales como MEZ («Missile Engagement Zones»), CORR («Corridors»), FAOR («Fighter Area of Responsibility»), FLOT («Forward Line of Own Troops»), FEBA («Forward Edge of Battle»), FSCL («Fire Support Coordination Line»), NFZ («Non Fly zone»), FFZ («Free Fire Zone»), etc. con el fin de ejecutar lo más eficientemente posible los planes de batalla, teniendo en cuenta las limitaciones de la información disponible.

En cambio, con un BMS actualizado en tiempo de misión será posible conocer donde están posicionadas las fuerzas amigas, las fuerzas enemigas, los objetivos, la logística disponible, incluso la logística enemiga, de manera que deberá ser posible entonces calcular las maniobras, acciones militares precisas para obtener los objetivos deseados, en base a unas decisiones operativas basadas en el conocimiento preciso, espacial y temporal, de la realidad.

Las «técnicas de operaciones» también cambian. Se ha informado que una parte de las unidades operativas de Irak durante la operación «Iraqi Freedom» no sufrieron enfrentamiento con las fuerzas de la Coalición (y entonces desertaron o directamente se rindieron). Se estima que ello se debe a las «maniobras fuera de contacto» efectuadas por la Coalición. La superioridad de información y decisión evitó la utilización de «maniobras de contacto» como único medio de consecución de objetivos. Las «maniobras fuera de contacto» permiten actuar sobre los objetivos en el lugar e instante planeado, apartándose del fuego común indiscriminado. Los BMS son pues esenciales para manejar operaciones distribuidas no contiguas que serán planeadas rutinariamente para los futuros ejércitos, en las que se integran la información, la acción y la logística militar.

PRECISIÓN EN LA FIJACIÓN DE BLANCOS

En contraste con modelos de operaciones provenientes de conflictos de mediados del siglo XX, las acciones militares actuales requieren precisión. Así en el pasado reciente las doctrinas

existentes tenían los conceptos de «bombardeo masivo». En particular, las operaciones aéreas estaban dominadas principalmente por la doctrina «Douhet» de guerra estratégica y así se empleó en las primeras operaciones contra la Yugoslavia de M. Milosevic.

En cambio, hoy día se entiende más la importancia de la precisión de los disparos directos, tanto balística como de misil. Los nuevos vehículos con capacidad de fuego tales como los M1 Abrams, Leopard, etc. utilizan disparos precisos basados en cálculos geométricos utilizando los últimos avances en modelos geodésicos (WGS84 «World Geodetic System»), de conocimiento atmosférico ó meteorológico, de posicionamiento GPS y de medición de distancias en base a sistemas láser. Asimismo existen estadísticas que indican que la mayoría de los objetivos no alcanzados se deben a localizaciones inexactas de los objetivos (lo cual se podría mejorar en base a sistemas tácticos similares a los BFT para los observadores de vanguardia).

Tanto las Fuerzas Aéreas como las Armadas han tendido a la eficacia del bombardeo de precisión. Empezando con bombas guiadas por láser (LGB, «Laser Guided Bomb»), siguiendo por las bombas guiadas por GPS actuales (GBU, «Guided Bomb Unit») y continuando con los misiles crucero tipo Standard RIM-161, Sea Sparrow RIM-7 y Tomahawk BGM-109. Los efectos sobre los objetivos permiten mejorar significativamente el número de blancos que pueden fijarse desde una misma plataforma, mejorando al mismo tiempo el soporte logístico necesario para su continua operación.

Asimismo, los Ejércitos se dotan de misiles de precisión, por ejemplo el esperado reemplazo de los lanzacohetes Teruel (ejemplo de arma de bombardeo de saturación) por el SILAM (Sistema Lanzador Alta Movilidad), capaz de lanzar misiles guiados GMLRS familia M-30 de alcance hasta 60 Km. pero también de lanzar los ATACMS MGM-140 de 150-300 Km. de alcance, ambos con alta precisión (menos de 10 metros de error).

BMS Y ACCIONES MILITARES ESTRATÉGICAS Y TÁCTICAS

BMS puede jugar un papel clave en las acciones militares estratégicas. El conocimiento preciso de donde está cada unidad de combate en relación con el enemigo permite la toma de deci-

siones conjunta y coordinada para la determinación de los objetivos y de las unidades a utilizar. Una vez dada la orden, los sistemas involucrados tendrán preparados los cálculos de objetivos para participar en el momento oportuno.

De esta manera, son posibles las decisiones militares a distancia, donde en los cuarteles generales principales se toman las decisiones que se ejecutan en tiempo de misión por las unidades armadas, con el mínimo de comandos y mínimo retraso en el tiempo. Esto lleva a la planificación y ejecución de acciones estratégicas planificadas remotamente, con el menor retraso posible en la retro-alimentación de la información sobre los resultados de dichas acciones militares.

En un paso posterior pero seguramente no muy lejano, los BMS combinarán redes globales de tierra, aire, por satélite y sensores, y proporcionarán la oportunidad de la fijación de objetivos a batir por disparos de largo alcance enviados a través de aire, mar y espacio, obviando la necesidad de bombarderos estratégicos y transporte de grupos de combate a los lugares cercanos a los objetivos.

A nivel táctico, los BMS dirigirán y controlarán los disparos, con mínima intervención humana. La plataforma recibirá las coordenadas del objetivo, realizará los cálculos, se pondrá en posición adecuada y esperará el consentimiento humano para el disparo. Un precursor de esta capacidad ya existe desde hace algún tiempo en los caza-bombarderos tipo F/A-18, donde en el modo CCRP («Continuously Computed Release Point») es el computador de misión el que calcula todos los datos para acertar en el objetivo y el que decide el instante de suelta, mientras que el piloto sólo proporciona el «Release Consent» manteniendo pulsado el correspondiente botón rojo («Pickle»).

Otro ejemplo son las plataformas CIWS («Close-in Weapon System») tales como Phalanx y Meroka. La detección (esta vez a corto rango, unos 5 Km.) del objetivo se realiza automáticamente (Radar, Optrónica), así como los cálculos balísticos, la actitud de los cañones y los disparos. El operador sólo permite la operación.

Llevándolo un paso más, los BMS permitirán el uso de plataformas robotizadas de disparo, permitiendo a una sola persona el control de «enjambres» de tales plataformas.

PRECISIÓN DE LA INFORMACIÓN DE INTELIGENCIA

Se trata ahora de mejorar la precisión de la información de inteligencia. Si el modelo es una abundancia de información proporcionada por una batería extensa de sensores, comunicaciones, bases de datos y elementos NEC, se enfrenta ahora el problema de seleccionar qué información es la relevante para la acción a planificar y a tomar.

Las comunidades de inteligencia se quejan a menudo de que las peticiones de información son relativamente vagas sin precisar el tipo de información, la ubicación o la puntualidad. Pero asimismo responde no siempre de manera perfecta, enviando información incorrecta a sitios incorrectos.

Con un sistema global BMS se evitarían estas situaciones, ya que la información queda catalogada en las bases de datos. La utilización de criterios de búsqueda, automatizados o bajo petición, permitirá asimismo la precisión en la obtención y diseminación de la información.

PRECISIÓN EN LA LOGÍSTICA

La Logística es el elemento básico para las acciones militares, puntuales y desde luego sostenidas. Antes de tales acciones, la Logística permite la acumulación ordenada del armamento, material, repuestos, alimentos, combustible y medios sanitarios. Durante el tiempo de acción, es necesario conocer exactamente donde están los repuestos, a quien hay que suministrarlos, ritmo y cantidad, en el menor tiempo posible.

Por lo mismo, los sistemas BMS implementan ahora módulos logísticos con tales funciones, tratando de tener visibilidad de tránsito y seguimiento de sus operaciones. Con la identificación computerizada de todos los elementos, se puede planificar con precisión los suministros para el lugar y tiempo correctos, incluyendo el cálculo de combustible usado en el movimiento.

En el próximo futuro, los sensores incluidos dentro de los futuros sistemas de combate proporcionarán actualizaciones automáticas del estado de mantenimiento y suministro usado, utilizando las mismas vías de comunicaciones, bases de datos y pan-

tallas que se han descrito anteriormente y permitirán el sostenimiento prolongado y planificado de las operaciones, evitando paradas en las operaciones por problemas logísticos (en la operación «Iraqi Freedom», el 7.º Regimiento de Caballería tuvo que esperar por combustible en su avance hacia Bagdad).

CONCLUSIONES

Se ha pasado repaso a los elementos que facilitan una defensa de precisión: localización precisa de las fuerzas amigas, comunicaciones en red a todos los niveles, sistemas de posicionamiento, inteligencia para la detección y posicionamiento de los objetivos, fusión de datos, maniobras de precisión, precisión en la fijación de objetivos, acciones estratégicas y tácticas precisas y soporte logístico automatizado a estas operaciones.

El punto siguiente es la automatización del diseño de operaciones militares, mediante la integración de las capacidades anteriores con elementos adicionales. A modo de ejemplo:

- automatización de las necesidades de información junto con las actividades de captura de información,
- mecanización de maniobras en base a implementar programas de ordenador con el conocimiento operativo de tácticas y estrategias, pero basadas ahora en información más precisa y fiable. Esto puede hacerse utilizando técnicas de inteligencia artificial ó bien programas ad-hoc.

Estas ideas irán madurando a medida que el entorno tecnológico lo haga posible, permitiendo la extensión ó maduración de las ideas sobre creación de aplicaciones operativas (software) de diseño y planificación de operaciones.

Quizás hayamos descrito un mundo futuro a lo *Terminator*. Lo que es incuestionable es que tenemos ya disponible ciertos elementos de esa saga de películas: sensores automáticos, comunicaciones automáticas y proceso automático de la información. La toma de decisión es, y esperamos que siempre lo sea, prerrogativa humana.

BIBLIOGRAFÍA

- BAR-SHALOM, Yaakov, *Multitarget / Multisensor Tracking: Applications and Advances*, Artech House Publishers, octubre 2000.
- COLLINS, Glen (US Army Colonel), «Beyond Blue Force Tracking... Precision Warfare!», en *Army Space Journal*, Fall 2004, Vol. 3, No. 2, págs. 12-19.
- Department of Defense, «MIL-PRF-89020B – Specification Digital Terrain Elevation Data (DTED)», mayo 2000.
- Department of Defense, «MIL-PRF-89038 - Compressed ARC Digitized Raster Graphics (CADRG)», octubre 1994.
- Department of Defense, «MIL-STD-2407 - Interface Standard For Vector Product Format», junio 1996.
- Department of Defense, «MIL-STD-2525B - Common Warfighting Symbology», julio 2005.
- General Giulio Douhet (Italia), *El Dominio del Aire*, Instituto de Historia y Cultura Aeronáutica, Madrid, 1987.
- HALL, David L. & LLINAS, James, *Handbook of Multisensor Data Fusion*, CRC Press, 2001.
- NATO, «STANAG 2019 Military Symbols for Land Based Systems - APP-6», diciembre, 2000.
- NATO, «STANAG 2022: Intelligence Reports», Septiembre 1998.
- NATO, «STANAG 4545 - NATO Secondary Imagery Format (NSIF)», Edición 1, Amendment 1, abril 2000.
- NATO, «STANAG 4607 - NATO Ground Moving Target Indicator Format (GMTIF)», edición 2, agosto 2007.
- NATO, «STANAG 5525: Joint Command, Control and Consultation Information Exchange Data Model», diciembre 2005.
- NATO, «STANAG 5527 - NATO Friendly Force Information Standard for Interoperability of Force Tracking Systems (NFFI)», diciembre, 2006.

SISTEMAS DE SEGUIMIENTO DE FUERZAS PROPIAS: SIMACOP-FFT, UNA EXPERIENCIA DE CAMPO

MANUEL ESTEVE DOMINGO
Universidad Politécnica de Valencia

Resumen

Los sistemas para seguimiento de fuerzas propias (Friendly Force Tracking, FFT) constituyen el nivel inferior de los sistemas de información para mando y control (C2IS). El objetivo inicial de los FFT es dotar al mando de una operación de información en tiempo cuasi real de la posición de sus efectivos. Sin embargo, el campo de batalla vacío de los previsibles conflictos actuales, así como los escenarios de guerra asimétrica, requieren de los modernos sistemas de mando y control, al menos dos requerimientos adicionales: 1. La capacidad de integración de sensores y, 2. Funcionalidades que permitan ejercer las tradicionales funciones de mando y control sobre unidades de pequeño tamaño, con elevada movilidad, y dotadas de medios de transmisión tácticos, posiblemente, desde el nivel de batallón hasta el de soldado individual. SIMACOP (Sistema de Información para Mando y Control de Pequeñas Unidades), desarrollado por la Universidad Politécnica de Valencia, incorpora sobre un sistema FFT las funciones básicas de mando y control según los requerimientos antes expresados: gestión de alarmas y amenazas, superponibles, gestión del ORBAT y mensajería en formato Chat táctico, e integración de sensores, principalmente de vídeo. El sistema ha sido evaluado con éxito por la JCISAT del ET, y ha sido empleado como soporte a maniobras y ejercicios del Regimiento de Caballería Ligera núm. 8 y de la Brigada de Transmisiones. En la comunicación se aporta la experiencia de campo obtenida hasta el momento en situaciones enormemente realistas en las que

SIMACOP, más allá de la mera capacidad de seguimiento de fuerzas propias, ha aportado la capacidad de mando y control desde el nivel de grupo táctico/batallón hasta el nivel sección/pelotón.

Palabras clave: Mando y control; Posicionamiento; Comunicaciones tácticas; Integración de sensores; Pruebas de campo FFT.

SISTEMAS DE SEGUIMIENTO DE FUERZAS PROPIAS

En general, los sistemas de mando y control de los ejércitos de tierra tienen como objetivo la generación de la *Common Operational Picture* (COP) a nivel de grandes unidades. Es decir, de batallón hacia arriba.

Sin embargo, en la mayor parte de los conflictos actuales, incluyendo las misiones de paz, la mayor parte de operaciones las llevan a cabo pequeñas unidades: secciones, pelotones, e incluso escuadras. Cabe citar, en el marco de conflictos asimétricos, las operaciones de guerra urbana, u operaciones antiterroristas.

En operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria, adicionalmente, hay que ejercer las funciones de mando y control sobre pequeñas unidades e incluso individuos, pertenecientes a distintas COI, que pueden ser militares, civiles y ONG. Y habitualmente de distintos países y con distintos niveles de entrenamiento y doctrinas.

En este tipo de operaciones, para el mando y control, es fundamental tener una visión global de la situación (*Situational Awareness*, SA) mediante la compartición de la percepción de la situación que tiene cada una de las unidades o incluso individuos (*Individual Awareness*). A partir de la compartición de la percepción (*Shared Awareness*) se consigue la colaboración entre unidades, una mayor agilidad y una mayor eficiencia en la culminación de la misión.

En estos escenarios, la persona al mando, para obtener una SA enriquecida, muchas veces necesita «ver con sus propios ojos» la situación para tomar las adecuadas decisiones tácticas. Para ello se requiere la adquisición y fusión de informaciones multimedia procedentes de distintos sensores, y entre estas informaciones multimedia cabe destacar los flujos de vídeo.

En una categorización de los sistemas de mando y control, podríamos distinguir tres grandes niveles:

- Sistemas de mando y control de grandes unidades: de brigada hacia arriba.
- Sistemas de mando y control de pequeñas unidades: de batallón hacia abajo. En inglés estos sistemas se conocen como *Battlefield Management Systems* (BMS).
- Sistemas de seguimiento de fuerzas propias: o FFT, que permiten el posicionamiento automático de unidades sobre un GIS recibiendo las posiciones de esas unidades a través de los medios tácticos de transmisiones.

Para evitar redundancia de sistemas, existe una clara convergencia entre los BMS y los FFTs: el posicionamiento automático de las unidades debe ir acompañado de herramientas de mando y control, por citar, entre otras, la gestión de amenazas, la gestión de alarmas, la información compartida sobre objetos dinámicos en el campo de batalla, la configuración y reconfiguración de unidades ad-hoc durante la misión, la mensajería y el planeamiento.

Algunos buenos ejemplo de sistemas de este tipo, a caballo entre BMS y FFT, sería el FBCB2 (*Force XXI Battle Command Brigade and Below*) americano, en el que está basado el IFTS de OTAN en la misión en Afganistán, y el *Imp@ct* de EADS, francés.

Adicionalmente, para facilitar las decisiones del mando a todos los niveles, disponer en tiempo real de las informaciones de sensores en la red, según el concepto NEC (*Network Enable Capability*) de OTAN es fundamental. El acceso a información de vídeo y telemetría desde un UAV o desde cámaras o vehículos terrestres —preferentemente de forma integrada en el sistema FFT/BMS—, es un objetivo fundamental en los modernos sistemas C4ISR.

SIMACOP: UN SISTEMA FFT APTO PARA EL MANDO Y CONTROL DE PEQUEÑAS UNIDADES

SIMACOP son las siglas de Sistema de Información para Mando y Control de Pequeñas unidades. En su versión FFT permite el ejercicio de las funciones de mando y control desde el nivel de batallón hasta el soldado individual, incluyendo las siguientes funciones:

- Alarmas.
- Introducción y difusión de amenazas.
- Mensajería corta en formato de chat táctico.
- Marcado y difusión de objetos.
- Generación del ORBAT.
- Filtrado de unidades.
- Interoperabilidad NFFI y con SIMACET vía COE.

Hay que destacar la capacidad de interoperabilidad con SIMACET, a través del COE 1.0 y 2.0, lo que permite, tras el adecuado filtrado, la representación de las unidades inferiores a batallón sobre el sistema de mando y control principal del ET.

Por otra parte, el FFT tiene integrada la capacidad de comunicación con otros FFTs de países aliados mediante el estándar OTAN NFFI (NATO *Friendly Force Information*), en sus versiones IP1, IP2 y SIP3.

Adicionalmente, el sistema permite la integración de sensores, asociados a una unidad, y accesibles por el resto de unidades si los medios de transmisión lo permiten. Los sensores integrados son:

- Sensores de vídeo, visible e IR.
- Prismáticos telemétricos
- Redes de sensores desplegados de presencia (acústicos, sísmicos e infrarrojos) y de temperatura.

Interfaz de aplicación de SIMACOP-FFT



En cuanto a los medios de transmisión, SIMACOP-FFT incluye módulos de comunicaciones que permiten su funcionamiento sobre los medios tácticos en uso en el ET:

- Radios de VHF PR4G versión 3 y versión 2.
- Radios HF Harris 5800.
- Medios satélite militares en banda X: TLB, TLX y SOTM (*Satcom on the move*).
- Radios personales Spearnet de ITT (COMFUT).

Así como medios civiles de aplicación militar:

- Satélites de cobertura global en banda L: Inmarsat, Iridium y Thuraya.
- Tetrapol.
- UMTS/GPRS.
- WiFi y WiMAX.

Por último, cabe destacar el interfaz de usuario extremadamente amigable, con todas las funciones fácilmente accesibles mediante pantalla táctil, incluso con guantes y en vehículos en movimiento. Se han desarrollado versiones para PC, para Tablet PC y para PDA.

*IMACOP en ejecución
sobre un PC y sobre una PDA*



experiencia de campo



El sistema fue evaluado por el ET en su versión inicial en la convocatoria CWID nacional de 2006. Posteriormente se desarrollaron pruebas de interoperabilidad NFFI con los sistemas FFT de Francia (Imp@ct y Maestro), Alemania, Italia, Noruega y Rumanía, así como con los sistemas del NC3A (LTIS), en las ediciones de CWID OTAN celebradas en Lillehammer (Noruega) en 2007 y 2008. Adicionalmente el sistema dio soporte al ejercicio sobre el escenario terrestre en el CWID 2008, permitiendo la interoperabilidad NFFI de un batallón *virtual* aportado por España al citado ejercicio.

Asimismo, la viabilidad del sistema fue evaluada por la JCISAT en abril de 2008, con un despliegue de casi una veintena de vehículos, trabajando con escenarios de VHF, HF y satélites de cobertura global, por separado y conjuntamente.

Sin embargo, como experiencias de campo fundamentales cabe citar dos:

- Soporte al ejercicio LIVEX del Regimiento de Caballería Ligera Lusitania núm. 8, celebrado en mayo de 2008 en el campo de maniobras de Chinchilla, Albacete.
- Escenario implementado en las Escuelas Prácticas CIS (EPCIS), desarrolladas por la BRITRANS en septiembre de 2008.

Ejercicio LIVEX

Este ejercicio, en el que participó el RCL Lusitania NÚM. 8 al completo, permitió evaluar la capacidad del sistema de FFT en campo, en un entorno lo más cercano posible a las operaciones reales.

En concreto cabe destacar las siguientes conclusiones:

- Capacidad del SIMACOP-FFT de operar en unidades muy dinámicas, con muy poco soporte de personal informático y de transmisiones: elevada facilidad de instalación, mantenimiento y uso.
- Rápida asimilación de las potencialidades de uso del sistema por parte del personal de caballería: usabilidad del sistema.
- Disminución muy apreciable de las comunicaciones vocales (fonía) tanto para dar reportes sobre la situación de los elementos participantes en el ejercicio, como para el ejercicio

del mando (órdenes), debido al uso de las capacidades de comunicación y mando y control del sistema FFT: el sistema FFT proporciona al mando y a las unidades una percepción compartida de la situación que posibilita la auto-sincronización y en definitiva, la reducción del flujo de reportes (sentido ascendente) y órdenes (sentido descendente).

Si una imagen vale más que mil palabras, en la siguiente imagen se aprecian comparativamente, para una misma situación táctica, la tradicional forma de conducir las operaciones (mapa y chinchetas) y las capacidades del sistema FFT.

Conducción tradicional del ejercicio y pantalla de SIMACOP-FFT con la misma situación táctica



Escenario EPCIS

El objetivo del escenario de uso de SIMACOP-FFT en las EPCIS pretendía probar dos conceptos:

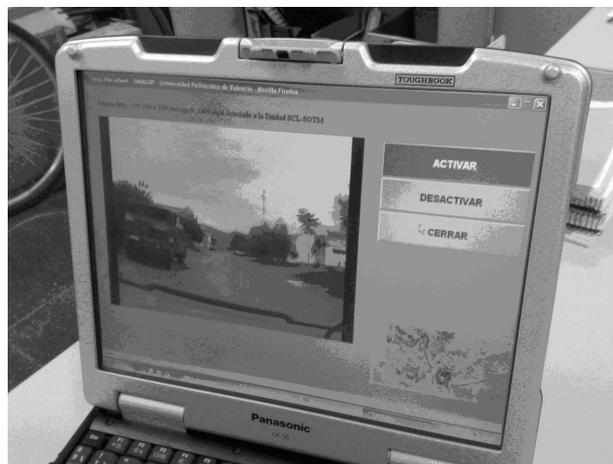
- La viabilidad del uso del sistema FFT en zonas de operaciones (Afganistán y Líbano) y el soporte a la conducción de las mismas desde el territorio nacional.
- La capacidad de manejo e integración en el sistema FFT de sensores visuales (vídeo) en operaciones reales, particularmente, el vídeo proveniente de UAVs (*Unmanned Air Vehicles*) como el SIVA.

En cuanto al primer objetivo se mostró plenamente la capacidad de funcionamiento de los terminales del sistema FFT sobre distintos medios combinados (HF, VHF, satélites militares y satélites de cobertura global), así como de la replicación, entre puestos de mando del FFT en zona de operaciones con el territorio nacional, mediante los medios satélite en banda X de dotación: TLB y TLX.

En cuanto al segundo objetivo, se demostró la viabilidad del concepto NEC de «sensor en la red». Tal vez vale la pena desarrollar un poco más este concepto.

Tradicionalmente, cada sensor está asociado a la plataforma de armas que hace uso del mismo. Sin embargo, en el concepto NEC del mando y control, los sensores, gracias al elevado grado de conectividad que proporciona la red, dejan de estar asociados a una plataforma concreta y pasan a estar a disponibilidad de quién los necesite en cada momento. Este paradigma de gestión de la información se conoce como *Push and intelligent pull*.

Integración de vídeo en SIMACOP FFT: vídeo desde un vehículo SOTM



En el ejercicio se mostró la viabilidad del concepto gracias a la capacidad del sistema FFT para la integración de sensores. De esta forma, un flujo de vídeo procedente del SIVA se podía estar viendo simultáneamente en el puesto de mando de la zona de

operaciones correspondiente, en el territorio nacional, y en un vehículo en movimiento dotado de terminal FFT, que en ese momento es el que necesitaba las imágenes y la telemetría capturadas por el UAV en operación, aún estando dicho vehículo conectado a una subred distinta que la estación de control de tierra del SIVA.

CONCLUSIONES

El sistema SIMACOP de la UPV, como sistema FFT, ofrece capacidades mucho más allá de la localización y la navegación, convirtiéndose en un verdadero sistema de mando y control para pequeñas unidades con una complejidad y un coste muy inferior a la de los sistemas BMS más extendidos.

Uno de los principios de diseño del sistema; su capacidad de funcionamiento sobre cualquier medio de transmisión, proviene de la concepción totalmente software del mismo, que lo independiza totalmente del hardware (procesador y medio de transmisión) sobre el que vaya a instalarse.

La sencillez, la facilidad de uso y la capacidad de funcionamiento en las más variadas situaciones tácticas (vehículos en movimiento, soldados desmontados) son otras de las características de SIMACOP FFT.

Por otra parte, la capacidad de integración de sensores, vídeo y telemetría principalmente, permiten implementar sobre SIMACOP, a un coste muy razonable, los más avanzados conceptos NEC.

La experiencia de campo aportada en este artículo demuestra la operatividad y madurez del sistema, comparable o incluso mejorando en muchos aspectos las capacidades de sistemas similares de otros países.

NOVENTA APLICACIONES
DE LA BANDA ULTRA ANCHA (UWB)
EN EL CAMPO DE LA DEFENSA

ÁNGEL PÉREZ MARTÍN-NIETO
SALVADOR GONZÁLEZ GARCÍA
MARIO FERNÁNDEZ PANTOJA
Oficina Programa Combatiente del Futuro

Resumen

Las comunicaciones de banda ultra-ancha (UWB) suponen desde el año 2000 uno de los focos de atención de las telecomunicaciones. Este trabajo se dedicará a revisar esta tecnología, en la parte correspondiente al estudio de las comunicaciones UWB en un entorno de redes de área personal (PAN) destinadas a sistemas de seguridad y defensa. Además, en la presentación se detallará un ejemplo práctico de aplicación de esta tecnología, dentro del programa Combatiente del Futuro (COMFUT), que demuestra la capacidad de UWB como sistema de comunicación de señales simultáneas de audio-vídeo a tiempo real.

Palabras clave: Defensa; Telecomunicaciones; Seguridad; Sistemas; UWB.

INTRODUCCIÓN

La tecnología UWB ha evolucionado rápidamente en los últimos años en los sistemas de comunicaciones, comparativamente respecto de otras tecnologías de mayor implantación, debido a sus ventajas frente a otros sistemas convencionales de radiofrecuencia: baja probabilidad de detección, inmunidad de la señal frente a efectos de multicamino, grandes tasas de transferencia, posibilidad de potencia de transmisión baja y, por último, una alta resolución espacial debido al empleo de pulsos de corta duración temporal. Como consecuencia de esto, los sistemas de ban-

da ultraancho son superiores tecnológicamente a los empleados actualmente en redes de área personal (PAN). En efecto, en la actualidad los sistemas PAN se construyen principalmente mediante las tecnologías bluetooth, infrarrojos, WiFi, Home-RF e HiperLAN, todos ellos de menor capacidad, seguridad y mayor detectabilidad que las redes UWB.

Sin embargo, el carácter multidisciplinar, transversal e integral, dentro del área de tecnologías de las comunicaciones, que requiere el desarrollo y fabricación de este tipo de sistemas, hace que en la actualidad estén comenzando a aparecer los primeros prototipos comerciales con diversas aplicaciones civiles (por ejemplo, radares de penetración en tierra dentro del campo de la ingeniería civil, o sistemas de comunicaciones inalámbricos domésticos). Pero, aunque la tecnología se encuentre madura para su implantación en aplicaciones civiles, queda aún trabajo para su adaptación al campo de la defensa.

En efecto, los sistemas de comunicación de banda ultra-ancho adaptados a aplicaciones de seguridad y defensa han de cumplir requisitos adicionales, teniendo por tanto que ser: a) seguros, b) robustos, c) inmunes frente a interferencias, d) con un nivel de detectabilidad pequeño y e) con una alta tasa de transferencia de datos. Su implantación en el campo de la defensa, por tanto, constituye una de las líneas más prometedoras de actuación y mejora en los próximos años.

DESCRIPCIÓN DE LA TECNOLOGÍA DE BANDA ULTRA-ANCHA

Como se ha mencionado en la introducción, las comunicaciones de banda ultraancho (UWB) suponen desde el año 2000 uno de los focos de atención de las telecomunicaciones. La palabra «ultraancho» se refiere de forma usual a señales o sistemas que poseen un elevado ancho de banda, tanto en términos de parámetros absolutos (mayores de 500 MHz) como relativos (ancho de banda mayor de un 20% respecto de la frecuencia central de operación). Este elevado ancho de banda posee ventajas específicas en términos de robustez, capacidad de transmisión (del orden de 480 Mbit/s) y simplicidad de diseño respecto de los sistemas tradicionales de banda estrecha. Como paradigmas

de las ventajas ofrecidas por estos sistemas, cabe señalar: 1) su inmunidad a interferencias no deseadas por sistemas de comunicaciones de banda estrecha, 2) su efectividad en el tratamiento de posibles problemas de desvanecimiento, 3) su aplicabilidad práctica como sistemas de geolocalización, determinación de direcciones de emisión de señales electromagnéticas y radares de subsuelo.

El uso de este tipo de sistemas conlleva necesariamente algunos inconvenientes tanto de tipo tecnológico (aparición de colisiones por acceso múltiple al medio de diferentes usuarios, desarrollo de sistemas electrónicos precisos y capaces de tratar con señales de elevada relación señal-ruido (SNR), desarrollo de componentes inalámbricos, principalmente antenas y amplificadores, adecuados para el funcionamiento en UWB, etc.), como de tipo político, pues los organismos reguladores de frecuencias generalmente se han encargado de adjudicar anchos de banda estrechos del espectro frecuencias para los diferentes operadores de servicio, anchos de banda que por la naturaleza del funcionamiento de los sistemas de banda ultraancho resultan invadidos por las emisiones UWB.

Para posibilitar la implementación de los sistemas de comunicaciones UWB se han desarrollado en los últimos años un conjunto de medidas tecnológicas y políticas. Entre las medidas tecnológicas, destacaremos la aparición de los grupos de trabajo de la IEEE que, bajo los epígrafes de 802.15.3a y 802.15.4a, se encuentran a cargo de la realización de tareas de estandarización de la capa física para comunicaciones inalámbricas basadas en UWB. Entre las medidas políticas cabe destacar la regulación mediante la FCC de EE.UU. en 2002 de las emisiones de UWB dentro del rango de frecuencias de 3.1 a 10.6 GHz, sujetos a unos determinados límites de potencia específicos para cada frecuencia denominados usualmente como «máscaras espectrales», y de las más recientes regulaciones dentro de la Unión Europea de las señales UWB en rangos desde 3.1 a 4.8 GHz y de 7 a 10 GHz.

Resulta evidente que el desarrollo de esta tecnología requiere de una investigación transversal en el ámbito de las telecomunicaciones, y que el progreso de la técnica está apoyado en las contribuciones que se han ido realizando en diferentes campos:

electrónica, electromagnetismo, ingeniería telemática, arquitectura de computadores, teoría de la señal y comunicaciones, etc. A continuación detallaremos de forma breve algunos de los antecedentes en estos distintos campos.

Diseño e implementación de la capa física

Un aspecto clave en este tipo de sistemas es el establecimiento de la interconexión física entre los diferentes dispositivos que se desean conectar entre sí. En este sentido, el denominado «Picatinny rail» (de dimensiones fijadas en el estándar MIL-STD-1913) constituye en la práctica un sistema estándar para la fijación de dispositivos de utilidad en sistemas móviles útiles para la seguridad y defensa, tales como cámaras digitales, dispositivos de visión nocturna, sensores ambientales, etc. Varias tecnologías han sido propuestas como alternativas para la formación de buses de comunicación en sistemas de banda ultra-ancha [Chao, 1993] [Schneider y Heinrich, 2001] [Wang y Mei, 2001], capaces de transmitir información a frecuencias de GHz y basadas tanto en tecnología microstrip como en tecnología coaxial. No existen antecedentes para la integración de dichos buses en sistemas de seguridad y defensa, siendo en este sentido necesario el diseño de acopladores electromagnéticos capaces de actuar eficientemente en el caso de existir sensores conectados al bus, y de aislar interferencias procedentes del exterior de forma automática en ausencia de ellos, evitando de esta forma problemas de interferencia electromagnética.

Otros antecedentes a nombrar a nivel físico son las propuestas de implementación de antenas de banda ultraancha [Troster, 2005] [Schantz, 03], propuestas que necesitarán ser revisadas para su adaptación a sistemas de seguridad y defensa.

Técnicas de transmisión

De entre las diferentes técnicas de transmisión propuestas para los sistemas de UWB, las correspondientes a impulsos radiantes (IR) [Nekooger, 2005] [Wang, 2003] y a multiplexación ortogonal por división en frecuencia (MB-OFDM) [Bantra y otros, 2004] se han impuesto sobre el resto, de forma que en la actuali-

dad están apareciendo en el mercado los primeros dispositivos electrónicos integrados destinados a implementar dichas técnicas. Están aun en fase de realización los primeros estudios comparativos de las prestaciones de ambas técnicas sobre un canal de comunicación específico, tomando como variables de salida cuantitativas la fiabilidad (calculando la tasa de error de bits BER [Dhibi y Kaiser, 2006] [Hu y Beaulieu, 2005] y la relación SNR) y la capacidad del canal.

Codificación y compresión de datos

Otro de los aspectos clave para un funcionamiento en tiempo real de la UWB-WPAN es el tratamiento y compresión de los datos proporcionados por cada uno de los sensores que la forman. En efecto, el ancho de banda requerido para la transmisión de imágenes digitales en color, con unas tasas típicas de número de pixels de 800x600 y de un total de 25 imágenes por segundo, es de 288 MBit/s; mientras que para sensores de infrarrojos, de valores de transmisión típicos de 384x288 píxeles y 25 imágenes por segundo, es de unos 22 Mbits/s para imágenes en escala de grises y de 33 Mbits/s para imágenes en 16 colores. Todo esto supone un requisito elevado para los anchos de banda disponibles en la propia red, por lo que se hace aconsejable acometer el uso de técnicas de compresión de imágenes con la menor pérdida en la calidad de la señal posible. Como referente del uso de este tipo de técnicas, la codificación de imágenes RGB en YCbCr [Estándar ISO, 1992], y su posterior compresión en un esquema 4:2:0, aprovechando la característica del ojo humano de percibir de forma sensible los cambios de brillo en la señal, permite reducir el ancho de banda necesario para una imagen digital a 144 Mbits/s. Si, además, se hace uso de técnicas de compresión adicional, como son las transformadas Coseno, los codificadores entrópicos o los codificadores predictivos, dicho ancho de banda puede ser reducido hasta 77 Mbits/s con un deterioro pequeño en la calidad de señal.

Un aspecto esencial en este tipo de técnicas es que el uso de los compresores no ha de originar retardos elevados en la transmisión de las señales, siendo éste un punto a considerar en el sistema final.

Como soluciones prácticas, se han propuesto los estándares de codificación de señales de video H.261, MPEG-1, MPEG-2, H.263, MPEG-4 y H-264 en términos de la relación señal-ruido para distintos escenarios, de forma que la implementación final del sistema resulta óptima. Nuestras expectativas con el uso de los estándares de compresión es que serán capaces de proporcionar señales comprimidas para su almacenamiento con un flujo de 2-4 Mbits/s.

Control de acceso al medio (MAC)

Dado que los dispositivos que conforman la red de área personal de banda ultraancho comparten un único canal de difusión, se necesitara establecer un protocolo de acceso al medio (MAC) capaz de gestionar el uso de dicho canal para la transmisión de información entre los dispositivos. De esta forma se habrán de tener en cuenta todos los parámetros destinados a ofertar una calidad de servicio adecuada (tasas de flujo de datos suficientes para las aplicaciones que se quieran ejecutar, tiempos de latencia adecuados para las distintas aplicaciones, «jitter» [Tannembaum, 2005] no demasiado elevados, tasas de pérdidas de tramas pequeñas), así como otro tipo de parámetros cualitativos destinados a conseguir comunicaciones fiables, seguras frente a fallos, con una gestión energética óptima y con transmisiones seguras (en términos de confidencialidad, integridad y autenticación). En este sentido, se han acometido la revisión de los estándares IEEE 802.15.3 y su mejora IEEE 802.15.3a para sistemas de banda ultraancho [Zang, 2005], tanto para implementaciones basadas en DS-UWB [Legrand, 2005] como para aquellas basadas en MB-OFDM [Bartke, 2006].

Compatibilidad electromagnética

El estudio de la interacción e influencia del entorno electromagnético [Giri, 2004] [Gant, 1980] en las comunicaciones de banda ultra-ancho resulta necesario para proporcionar un sistema fiable y seguro. Según el origen de las interferencias electromagnéticas, se distinguen entre estudios relativos a la interacción entre los sistemas que componen la propia red de área personal [Chiaserini y Rao, 2003], y aquellos relativos a la interacción con pulsos externos [Gin y Kaelin, 1996].

Desde el punto de vista de las interferencias internas, resulta necesario garantizar: a) que las posibles interferencias en el canal de transmisión entre los diferentes subsistemas y sensores no degraden el funcionamiento interno de éstos, ni en su propia estructura interna ni en la conexión de ellos con el canal de transmisión; b) que el canal de transmisión no contribuya a la generación de radiación electromagnética no intencionada dentro de la zona espacial donde se encuentra la UWB-PAN; c) que la interacción electromagnética exterior entre los diferentes subsistemas no sea tal que limite el funcionamiento de ellos.

Desde el punto de vista externo, el sistema podrá ser influido por la presencia de pulsos electromagnéticos de alta potencia (HPEM), que pueden clasificarse [Gosh y otros, 1996]: a) según su composición espectral, en pulsos o series de pulsos de banda estrecha, de contenido espectral del orden de los MHz, o en pulsos o series de pulsos banda ultra-ancha, de contenido espectral del orden de los GHz; b) según su origen, distinguiéndose entre pulsos HPEM de origen natural, como son los producidos por descargas eléctricas en la naturaleza (*lightning*) o por procesos de origen atómico y nuclear (SREMP), o aquellos de origen humano, que a su vez podrán ser de banda ultra-ancha o de banda estrecha. Los efectos que los pulsos HPEM tendrán sobre el sistema son a su vez de tipo biológico [Gant, 1980], de tipo eléctrico [Camp, 2004] o de tipo térmico. Por la propia estructura de los sistemas de banda ultraancha, los que resultarán más relevantes son los de tipo eléctrico, que pueden producir daños de carácter permanente en los distintos subsistemas. En este sentido, y aunque hay realizados estudios de compatibilidad electromagnética sobre circuitos integrados [Zwamb y otros 1999], cabe resaltar que no hay estudios de compatibilidad electromagnética frente a pulsos HPEM de chips de banda ultraancha, dado su carácter de tecnología emergente y el poco tiempo que ha transcurrido desde la comercialización de los primeros prototipos.

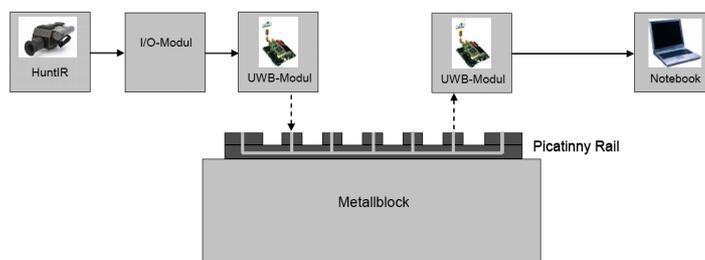
COMPARATIVA DE LOS SISTEMAS UWB FRENTE A OTRAS TECNOLOGÍAS DE COMUNICACIONES

Se ha afirmado con anterioridad que los sistemas de banda ultraancho son superiores tecnológicamente a los empleados actualmente en PAN. En efecto, en la actualidad los sistemas PAN se construyen principalmente mediante las conocidas tecnologías bluetooth, infrarrojos, WiFi, Home-RF e HiperLAN (cabe destacar que estas tres últimas aunque no fueron ideadas inicialmente como redes PAN sino como redes de área local (LAN), en la práctica están siendo usadas también para PAN). Bluetooth, estandarizado como IEEE 802.15, presenta problemas de interoperabilidad, y su escasa capacidad (menor de 1Mbit/s) hace que se presenten serias dudas sobre su continuidad. Las redes PAN basadas en infrarrojos poseen elevadas capacidades de transmisión, pero sus problemas de robustez constituyen un lastre para su generalización en entornos reales. Las tecnologías Wireless Fidelity (WiFi), e HiperLAN, de capacidades mayores –hasta 54 Mbit/s– y muy superiores a los escasos 10 Mbit/s presentan problemas de detectabilidad y seguridad debido a su alcance de transmisión, por lo que su uso en sistemas de seguridad y defensa resulta desaconsejable. Es en este contexto donde se entiende la superioridad de las redes de UWB, y las expectativas tan elevadas que posee como estándar del futuro de las comunicaciones para sistemas de seguridad y defensa. UWB (802.15.3a) usa una potencia muy baja y señales de radio de pulsos cortos del orden de los picosegundos, para transferir datos en un extenso rango de frecuencias. Una transmisión UWB implica billones de pulsos repartidos en unos cuantos GHz, presentando por tanto una alta capacidad de transmisión. Al usar baja potencia los transceptores son más baratos y sencillos de construir en comparación con los típicos transceptores de banda ancha. UWB consume además muy poca energía, una diezmilésima parte que los teléfonos móviles. Esto los hace prácticos para dispositivos muy pequeños. Y a consecuencia de esto también producen un impacto muy pequeño con otros sistemas de su entorno ya que producen muy poca interferencia. UWB debería proporcionar inicialmente un ancho de banda de 40 a 600 Mbps, y eventualmente incluso hasta alcanzar los gigabits por segundo con más potencia.

SISTEMA UWB PARA LA COMUNICACIÓN DE SEÑALES ARMA-SOLDADO

Como paradigma de aplicación de este tipo de tecnología, se ha diseñado un prototipo experimental de comunicación de señales UWB intra-arma (ver Figura), obteniendo como resultado un sistema capaz de transmitir señales en el orden de los centenares de MB/s, con un tiempo de latencia prácticamente nulo. En la presentación se mostrarán más detalles referentes al diseño y la implementación final de este sistema.

Figura 1
Sistema UWB para la comunicación de señales arma-soldado



CONCLUSIONES

Los sistemas de banda ultraancha están llamados a ser uno de los pilares fundamentales de las comunicaciones inalámbricas en los próximos años. Su capacidad de transmisión e inmunidad a interferencias externas los hace especialmente útiles dentro del campo de la defensa, siendo llamados por tanto a constituir una de las líneas predominantes de I+D en dicho campo.

BIBLIOGRAFÍA

- BARTKE, Kim. «Performance and Suitability Analysis of UWB Medium Access Control Protocols for In-Car Communication Networks». Diploma Thesis, Leibniz Universit at Hannover, September 2006.
- BATRA, Anuj, BALAKRISNAN, Jaiganesh, AIELLO G. Roberto, FOERSTER Jeffrey R., y DABAK, Anand. «Design of a multiband OFDM system for realistic UWB channel environments». IEEE Transactions on

- Microwave Theory and Techniques, 52(9):2123–2138, Sept 2004. págs. 52-54.
- CAMP, M. *Empfindlichkeit elektronischer Schaltungen gegen transiente elektromagnetische Feldimpulse*. Shaker Verlag, 2004.
- CHAO, Fang-Lin. «Evaluate the dielectric thickness variation of thin-film microstrip line by time domain reflectometry», en *Electronic Manufacturing Technology Symposium*, Fifteenth IEEE/CHMT International, 4-6 Oct. 1993. págs. 11–13.
- CHIASSERINI, C.F., y RAO R.R. «Coexistence mechanisms for interference mitigation in the 2.4-ghz ism band». *Wireless Communications, IEEE Transactions*, vol. 2(5). Sept 2003. págs. 964-975.
- DHIBI, Youssef y KAISER, Thomas Kaiser. «On the impulsiveness of multiuser interferences in TH-PPM-UWB systems» en *IEEE Transactions on Signal Processing*, 54(7), julio 2006, págs. 2853–2857.
- GANT, D. *State of the Knowledge for Electromagnetics Absorbed Dose in Man and Animals*, vol. 68, enero 1980, págs. 111
- GOSH, D., A. De, TAYLOR, M., SARKAR, T., WICKS, M., y MOKOLE. «Transmission and reception by ultra-wideband (UWB) antennas», en *IEEE Antennas and Propagation*, 48(5), Oct 2006, 67-99.
- GIRI, D.V. *High-Power Electromagnetic Radiators*. Harvard University Press, 2004, págs. 107-110.
- GIRI, D. y KAELIN, A. W. «Many faces of high-power electromagnetics (hpem) and associated problems in standardization», en *AMEREM*, Albuquerque, USA, 1996. págs. VII, 105, 106.
- HU, Bo, y BEAULIEU, Norman. «Accurate performance evaluation of timehopping and direct-sequence UWB systems in multi-user interference». *IEEE Transactions on Communications*, 53(6), Jun 2005, pp 1053–1062.
- ISO92, ISO/IEC JTC1/SC29/WG10 (JPEG). International Standard ISO/IEC IS 10918-1: Digital Compression and Coding of Continuous-tone Still images, Sept 1992. págs. 62, 70.
- LEGRAND, Fabrice, BUCAILLE, Isabelle, HETHUIN, Serge, NARDIS, Luca de, BENEDETTO, Maria Gabriella Di, SPERA, Guglielmo, BLAZEVIC, Ljubica, and ROUZET, Philippe. «Description of positioning/routing algorithms and MAC protocol architecture» en *Technical Report Deliverable No D42-2*, UCAN, agosto 2005, págs. 92.
- NEKOOGAR, F. *Ultra-wideband communications: Fundamentals and applications*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, 2005. pág. 45.
- SCHANTZ, H.G. «UWB magnetic antennas», en *Antennas and Propagation Society International Symposium*, IEEE, vol 3, págs. 604-607, vol.3, 22 27 Jun 2003. pág. 20.

- SCHNEIDER, F., y HEINRICH, W. «Model of thin-film microstrip line for circuit design. Microwave Theory and Techniques», *IEEE Transactions on*, 49(1), enero. 2001, págs. 104-106.
- TANENBAUM, Andrew S. «Computernetzwerke. Munchen [u.a.]»: Pearson Studium, 2005, pág. 87.
- TROSTER, Maciej Klemm Gerhard. «Characterization of small planar antennas for uwb mobile terminals» en *Wireless communications and mobile computing*, 5:525 536, 2005. pág. 20.
- WANG, Zhengdao. «Multi-carrier ultra-wideband multiple-access with good resilience against multiuser interference» en *Proceedings of IEEE Annual Conference on Information Sciences and Systems (CISS'03)*, Baltimore, MD, Mar 2003, págs. 12-14.
- WANG, Jun Hong y MEI, K.K. «Theory and analysis of leaky coaxial cables with periodic slots» en *Antennas and Propagation, IEEE Transactions on*, 49(12):1723 1732, Dic. 2001, pág. 6.
- ZANG, Y., HIERTZ, G., HABETHA, J., OTAL, B., SIRIN, H., y REUMERMAN, H.-J. «Towards high speed wireless personal area network - efficiency analysis of MBOA MAC» en *Wireless Ad-Hoc Networks 2005*, International Workshop on (IWWAN 2005), London, UK, 2005, pág. 10.
- ZWAMB, A.P.M., VETRI, J. Lo, WILBERS, A.T.M. «Microwave interaction with a personal computer: Experiment and modeling», en *EMC Zurich Symposium*, 1999.

SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN MEDIANTE INCHROSIL®
(INORGANIC CHROMOSOME BASED IN SILICON)¹

SILVIA LLOPIS LLOPIS
CARLOS LLOPIS LLOPIS
JOSÉ DANIEL LLOPIS LLOPIS
Threelop Nanotechnology

Resumen

La huella genética es un método de identificación muy fiable con más de 20 años de experiencia. Existen actualmente algunas iniciativas para la identificación de toda o parte de la población mediante la huella genética. Por esta razón, Threelop presenta un dispositivo electrónico específico (Inorganic Chromosome Based in Silicon (InChroSil®)), el cual emula el comportamiento computacional y tratamiento de la información, tal y como lo hace el propio ADN orgánico, pero desde una perspectiva artificial y usando silicio, no emulando las reacciones químicas del ADN, y conformando con ello, un ADN artificial hecho con silicio. Además, InChroSil® permite almacenar información genética o no (ficheros, imágenes, textos, etc.), mediante la codificación de la información en hebras de ADN. Este dispositivo puede almacenar toda la información genética de una persona o millones de personas, con el menor espacio posible y sin perder información.

Palabras clave: InChrosil; Huella genética; Tarjetas puntero; Tarjetas propietario; Multilocus; Monolocus; Electroforesis; Control genético.

¹ Registrado: Sistema de Identificación mediante InChroSil®
(INorganic CHromosome Based in SILicon)

INTRODUCCIÓN

Hace más de 50 años la estructura de doble hélice de ADN fue descubierta, siendo una revolución social y científica, puesto que esto permitió encontrar un mundo totalmente desconocido formado por nucleótidos, estructuras moleculares, etc. Gradualmente, la genética ha sido introducida en la vida cotidiana del individuo, mejorando las técnicas existentes, emergiendo nuevas tecnologías relativas a la estructura, composición y características del ADN orgánico.

Por otro lado, la huella genética es una técnica empleada por la ciencia forense para la identificación de individuos basándose en sus respectivos rasgos genéticos. Aunque la gran mayoría de la información almacenada en las secuencias de ADN son comunes para todos los seres humanos, el ADN posee diferentes variaciones o repeticiones en la secuencia, llamadas «Variable Lumber tandem repeats» (VNTR). Estos loci's son altamente similares entre seres humanos, pero es improbable que posean los mismos alelos si no están relacionados consanguíneamente.

La huella genética tiene muchas aplicaciones, por ejemplo:

- a) Identificación de Paternidad y Maternidad: una persona hereda los VTNRs de su padre o su madre, los modelos VTNRs, pueden ser usados para establecer la paternidad o maternidad de un individuo. Los modelos son tan específicos que un modelo parental VTNRs puede ser reconstruido parcialmente, si conocemos los modelos VTNRs de sus hijos. El análisis VTNRs ha sido usado para resolver identificaciones de paternidad o en casos más complejos, para determinar la nacionalidad de un individuo, y en los individuos adoptados para encontrar sus parentescos biológicos.
- b) Identificación Criminal y Forense: el ADN es aislado de la sangre, el cabello, células de la piel, saliva u otras evidencias genéticas encontradas en la escena del crimen para poder ser comparadas con las bases que se poseen, por los modelos VTRNs, con el ADN del criminal sospechoso, se puede determinar la culpabilidad o la inocen-

cia del individuo. Los modelos VNTRs son también usados para establecer la identidad de una víctima.

- c) Identificación Personal: mediante la huella genética permite la identificación civil, puesto que evita fraudes en identificación y por tanto en cobros de ayudas gubernamentales.

Por esta razón, Threllop Nanotechnology ha desarrollado un circuito electrónico (a escala manométrica), *Inorganic Chromosome Based in Silicon (InChroSil®)* que emula el comportamiento computacional y el tratamiento de la información, tal y como lo hace el ADN orgánico, pero desde la perspectiva artificial y usando silicio, no emulando las reacciones químicas orgánicas del ADN, porque el circuito integrado solo reproduce la estructura e información del ADN orgánico, conformando un ADN artificial hecho con silicio.

Indicar que este dispositivo posee memoria digital no volátil, usa menos espacio de almacenamiento, es portable, y permite la reescritura. Otra característica es el poder almacenar la información en forma de nucleótidos (elementos básicos de las cadenas de ADN), estas bases pueden representar información genética o no, es decir, puede almacenar información como imágenes o textos, de una forma mucho más compacta y comprimida, siendo compatible con el resto de hardware y software actuales.

El dispositivo de *Threllop (InChroSil®)* es una excelente herramienta para el almacenamiento masivo y sistemas de identificación genética en poblaciones elevadas, puesto que puede almacenar 15 millones de huellas genéticas, además, a pequeña escala puede usarse en sistemas de logística de corporaciones o instituciones.

Dentro del campo de la identificación civil es imprescindible puesto que la identificación por medio de la huella genética es el futuro más próximo en la mejora de este campo, ya que ofrece una fiabilidad que no ofrecen los sistemas actuales, por este motivo, *InChroSil®* es perfecto para entidades gubernamentales cuyo principal problema es el almacenamiento y gestión de toda la información genética de la población, puesto que en este caso estamos hablando de millones de huellas genéticas, que hoy por hoy es imposible poder gestionar con los sistemas actuales.

Las ventajas aportadas por InChroSil® en el campo de la Identificación Civil, son muy importantes y favorables para el usuario final, puesto que puede almacenar poblaciones enteras dentro de un solo dispositivo InChroSil®, de dimensión pequeñas; por otro lado, el hecho de poseer muy poca memoria, puesto que los datos están compactados, no comprimidos, permite al dispositivo de Threelop ser más rápido y ofrecer más fiabilidad en sus respuestas, por lo que la gestión de esta memoria es rápida, fácil y necesita de muy poca energía, puesto que se conecta a cualquier computador por medio de una conexión USB. Esta característica permite tener una infraestructura mínima, ya que cualquier computador puede gestionar el dispositivo, permitiendo un ahorro de energía evidente.

Por otro lado, la posibilidad de tener toda la población gestionada mediante huella genética aporta unos beneficios importantes para la entidad gubernamental, puesto que permite evitar fraudes, provocados por los propios ciudadanos, ya que estos pueden cobrar ayudas gubernamentales por medio de diferentes identificaciones. Otra ventaja es la identificación criminal, es decir, con las pruebas genéticas encontradas en la escena del crimen, los agentes judiciales o policiales cotejarían las pruebas con todos los posibles sospechosos (huellas genéticas), para poder determinar la autoría de dicho crimen. Además, permitiría realizar estadísticas vitales, tales como las características genéticas de cada zona del país, pudiendo determinar o establecer la procedencia de una huella investigada, y el desempeño de todas aquellas estadísticas estipuladas por la entidad gubernamental. Todos estos casos son básicos, para una mejor calidad de vida de los ciudadanos, puesto que sus impuestos están mejor gestionados y los servicios ofrecidos por el gobierno son innovadores a nivel mundial.

Indicar que la propiedad de los datos sería exclusiva de la entidad gubernamental o empresa cliente, siendo responsabilidad de esta última la manipulación de los mismos y la formulación de los protocolos legales para su conservación y mantenimiento.

Finalmente, el dispositivo se desarrollará conforme a las exigencias de la entidad, además de realizar comparativas de forma [1 a N], muy rápidas, fáciles y transparentes para el usuario, pues-

to que lo realizaría totalmente el sistema InChroSil®, de forma paralela y utilizando un tiempo no superior a 1 minuto (independientemente de la cantidad de individuos y siendo su fiabilidad en resultados de un 100%).

Otras utilidades son el control genético de profesionales de alto riesgo como: mineros, personal de centrales nucleares, manipuladores de productos radiactivos o químicos, etc. Este sistema mediante tarjetas inteligentes (Smart Card) o memorias USB permitirá a estos operarios estar controlados genéticamente y poseer de esta forma una información inalterable de su ADN, posibilitando que su carga genética y su posible degeneración se controlen de forma individual. Por otro lado, a nivel corporativo, la organización tiene la posibilidad de controlar de forma genética su plantilla, para tomar medidas de seguridad en espacios conflictivos, por ejemplo, poner más medidas de seguridad en salas donde existan niveles de radiación dentro de la legalidad, pero están afectando al operario que trabaja en ellas, mediante la modificación de su cadena de ADN.

Otras utilidades del chip pueden darse en los sistemas logísticos de corporaciones y militares. En el ámbito militar la aplicación más directa sería en el control genético de los soldados que entran en conflictos bélicos, en concreto en guerras bacteriológicas o químicas. La idea es secuenciar el ADN del soldado antes del conflicto y almacenarlo en el chip de Threellop, este chip podría formar parte del sistema de identificación del soldado (chapa militar, tarjetas militares, etc.). Una vez terminado el conflicto o cuando el soldado vuelva de la contienda, se le vuelve a secuenciar el ADN y se le compara con el ADN inorgánico almacenado en el chip o copia de chip que tenga el ejército. Con este procedimiento los departamentos médicos o sanitarios del ejército pueden controlar de forma exacta el ADN de sus soldados, conociendo de ante mano las patologías presentes y futuras. Además, puede ser una herramienta excelente para la detección de armas químicas en zonas de conflicto, ya que con el mismo procedimiento anterior, se utiliza materia orgánica expuesta durante un tiempo en la zona conflicto para luego analizar su ADN y poder discernir qué armas químicas están utilizando el enemigo.

Otros usos pueden ser la trazabilidad de la carga genética en la pureza racial de animales como el cerdo ibérico, las caballerías de pura sangre, animales de raza (en su mayoría animales domésticos), o para preservar animales en peligro de extinción, formando bases de tarjetas electrónicas con el Chip de Threllop, con la información genética de los mismos.

Por último, en el sector de la sanidad, sirve para controlar la trazabilidad de la degeneración genética de determinados enfermedades terminales (Sida, cáncer, Esclerosis Múltiple, etc.). También en drogodependencia para controlar los efectos de las terapias de drogas. El individuo estará controlado genéticamente, de este modo se controlaría las anomalías y las rupturas de la cadena de doble hélice del ADN, y un control genético más exhaustivo de las consecuencias o repercusiones de la drogodependencia en el código genético para posteriores investigaciones, y una mejora en el tratamiento de la dependencia.

También dentro de la sanidad, estableceríamos el sistema por medio de huella genética para la identificación de recién nacidos, con el fin de evitar negligencias en hospitales o centros de natalidad o, en caso de pérdida o robo, poder realizar identificaciones más exhaustivas. Con este sistema de identificación genética se puede conseguir a nivel de paritorios o maternidad:

- a) Control de la carga genética del feto y detección de anomalías mejorando la calidad de vida durante el embarazo.
- b) Una perfecta identificación genética del hijo para futuras anomalías o reclamaciones de paternidad.
- c) Intercambios en los paritorios de recién nacidos, debido a confusiones o negligencias.

Por otro lado y, como se comentó anteriormente, con este sistema de control genético podemos tener un seguimiento del personal dedicado a la medicina nuclear (personal dedicado al radiodiagnóstico).

InChroSil® hará posible un control más exhaustivo de la carga genética, controlando de este modo el efecto de las drogas. Se estima que la resistencia a drogas contribuye a más del 90 % de las muertes por cáncer (Lum et al., 1993, *Cáncer*, 72:3502-3514).

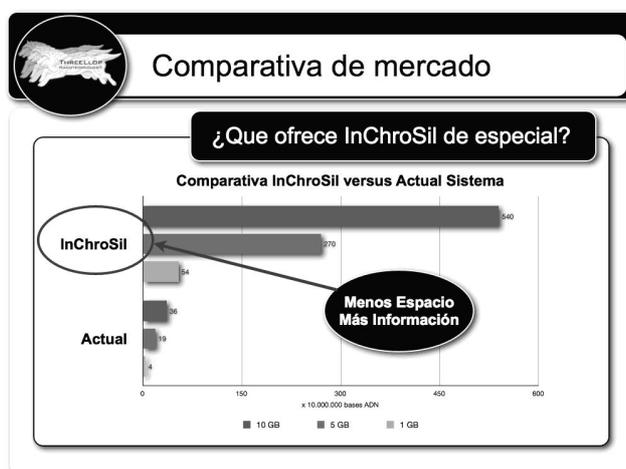
Cuando el agente citostático ha alcanzado su último objetivo y ha provocado daño en el ADN, algunas células son resistentes a causa de la gran capacidad de reparación de ese daño (Masters, 1990, *Radiotherapy and Oncology*, 19:297-305).

A continuación se citan algunos ejemplos de enfermedades que tienen un control genético: el síndrome de Sjögren, la enfermedad de Graves, la esclerosis múltiple, el lupus eritematoso, hepatitis B, VIH, cáncer (mama, colon, pulmón etc.), estudios prenatales, enfermedades infantiles.

INORGANIC CHROMOSOME BASED IN SILICON (INCHROSIL)

Como hemos indicado en el apartado anterior InChroSil[®] es un circuito electrónico que tiene las mismas características que el ADN orgánico, excepto por las reacciones químicas. Este circuito se ha desarrollado usando tecnología CMOS estándar y a escala manométrica, siendo el primer ADN inorgánico basado en silicio.

En la siguiente figura se muestra la comparativa entre un sistema actual de almacenamiento e InChroSil[®].



Podemos ver en la figura la capacidad de InChroSil[®] en comparación con los sistemas actuales (Ram System y 64 bits de codificación).

Estas características permiten almacenar en menos espacio mas información genética porque, hoy en día, existe un problema de almacenaje de información en organizaciones e instituciones, por ejemplo, el genoma humano tiene aproximadamente 3000 millones de pares de bases y están divididos en 23 cromosomas, esta información es demasiado extensa para los sistemas actuales que, además, solo almacenan la hebra principal y no pueden representar huecos dentro de la hebra de ADN, algo que InChroSil[®] si permite, con lo que ofrece menos espacio, más información y altas prestaciones, ya que almacena la totalidad de la estructura de ADN (la primera y la segunda cadena del ADN).

InChroSil[®] tiene dos principales formatos: el primero es una Smart Card. Este dispositivo puede almacenar toda la carga genética de una persona. El objetivo es el uso individual, ya que posee la información personal y genética de la persona propietaria de la tarjeta. Por otra parte, estas tarjetas pueden poseer ID o números de identificación pertenecientes al organismo, departamento o empresa, permitiendo con ello, la compatibilidad entre los sistemas actuales de identificación (DNI electrónico u otros) y el sistema propuesto por Threelop[®].



Existen dos tipos de tarjetas identificativas en el sistema InChroSil[®]:

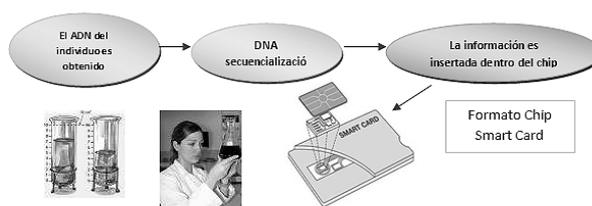
- a) Las tarjetas puntero, las cuales no almacenan información genética, ni datos personales, solo se tiene una referencia

(numérica o alfanumérica) a los dispositivos de almacenamiento de InChroSil[®]. Además, estas tarjetas son compatibles con los sistemas actuales de identificación, obteniéndose la información on-line.

- b) Las tarjetas propietario, las cuales permiten almacenar toda información genética off-line del propietario.

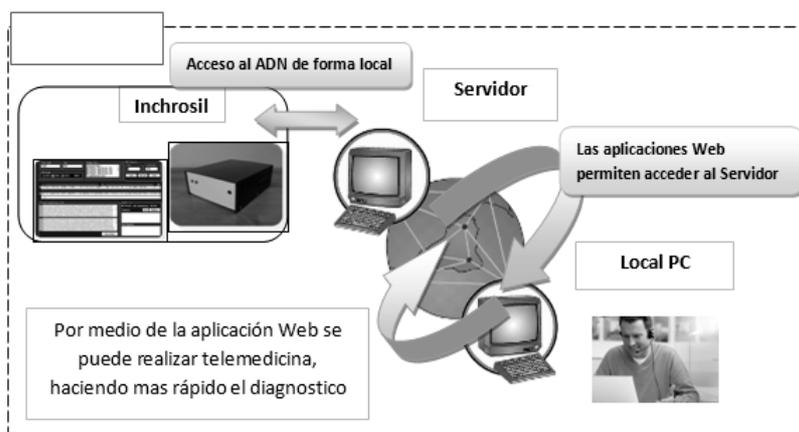
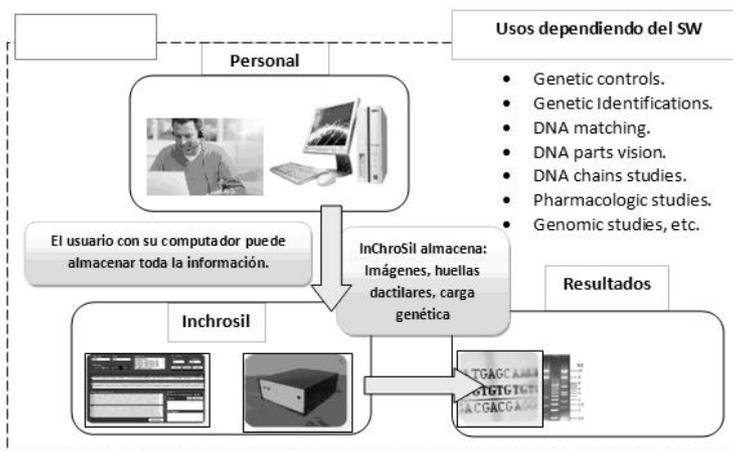
Estas tarjetas cumplen con todas las reglamentaciones, especificaciones de fabricación y protocolos de comunicación internacionales, descritas y documentadas para este tipo de Smart card.

El chip InChroSil[®] (en formato Smart Card) trabaja de forma muy rápida y absolutamente adaptada a los sistemas actuales del mercado, en la siguiente figura, se muestra cómo es el trabajo de inserción de datos.



El segundo formato es el dispositivo de almacenamiento (SD-InChroSil[®]), este dispositivo puede almacenar más información que el anterior, entre 1 y 15 millones de personas, siendo un dispositivo de masas.

En las siguientes figuras se observa los posibles escenarios de utilización del dispositivo SD-Inchrosil[®]:



Con este sistema de información, utilizando hardware y software con la tecnología InChroSil[®], se permite a las organizaciones, departamentos o compañías poseer la información genética on-line a la vez que off-line, ya que el sistema admite tanto las conexiones remotas como locales, o incluso ambas, dependiendo de las exigencias del propietario de los datos genéticos. Esta característica posibilita sistemas de identificación genética muy fiables y totalmente escalables, debido a que el sistema puede te-

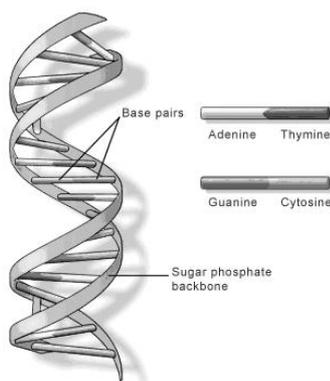
ner varios servidores conectados a diferentes dispositivos SD-InChroSil®.

El carácter centralizado o descentralizado del sistema dependerá de las exigencias del organismo o propietario de los datos genéticos, ya que, a nivel técnico no existiría problema en la realización de un sistema u otro.

Por otra parte, este sistema de InChroSil® permite la conexión con diferentes sistemas de información, debido a que este sistema se personaliza para el propietario de los datos genéticos. Esto hace posible la compatibilidad e integración del sistema InChroSil® con los sistemas informáticos anfitriones.

HUELLA O PERFILES GENÉTICOS

Los análisis de ADN se basan en la propiedad que tienen sus cadenas de ser rotas por métodos físicos o químicos a nivel de las uniones de Hidrógeno, obteniéndose así segmentos de ADN de cadena simple con capacidad para ser duplicados formándose ADN de doble cadena. Para analizar el polimorfismo del ADN usamos las llamadas sondas o segmentos de ADN marcados con algún elemento radiactivo (P32), enzimas u otros, consiguiendo que se unan éstos con el ADN complementario (hibridación).



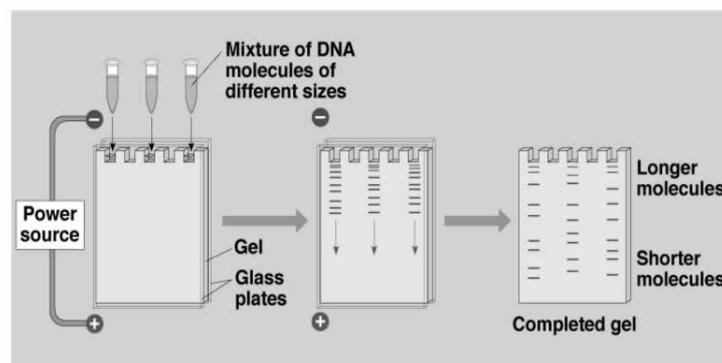
Al cortar el ADN por los lugares adecuados, podemos detectar diferencias en la longitud de los fragmentos (RFLP, Restriction Fragment Length Polymorphism) y polimorfismos VNTR (Variable Number of Tandem Repeats).

Las sondas utilizadas pueden ser multilocus con las que se consigue el llamado «DNA fingerprint» al unirse la sonda a muchos loci. Y pueden ser monolocus o unilocus que detectan loci VNTR individuales muy polimorfos.

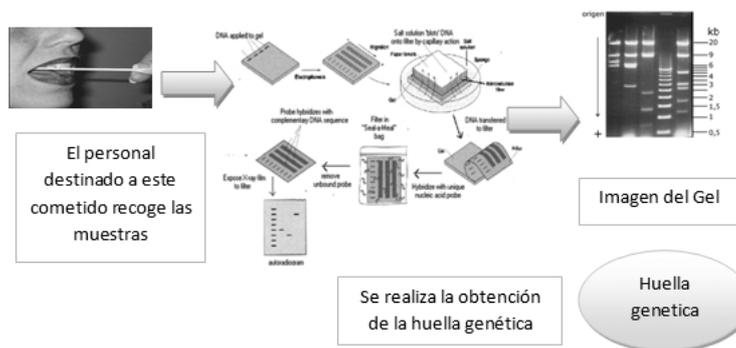
Entre las aplicaciones más comunes de la huella genética están la convicción o la exoneración de sospechosos, la identificación de víctimas, accidentes o desastres, el desarrollo de métodos de innovación en genética molecular y estadísticas, y la identificación civil de poblaciones.

De forma resumida, las etapas experimentales que son usadas en el laboratorio para el análisis de alelos VNTR, son las siguientes:

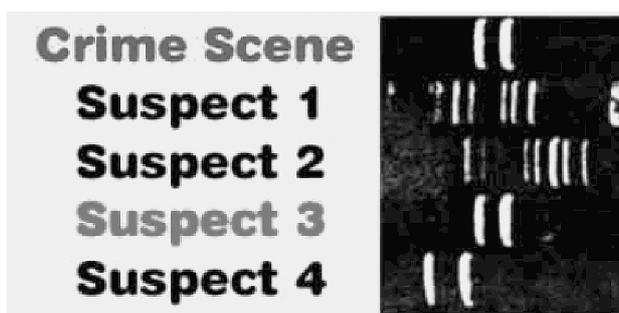
- a) Extracción de ADN: nosotros podemos extraer ADN desde algunos tejidos finos humanos: sangre, semen, tejidos finos humanos de cadáver, células del folículo capilar, y saliva.
- b) Cortar piezas de ADN de varias dimensiones con restricción de enzimas.
- c) Separación de restricciones de fragmentos por electroforesis.
- d) La reacción de Hibridación: cuando la hibridación es la formación de enlaces de hidrógeno entre 2 secuencias de ADN de diferentes fuentes.



En la siguiente figura se muestra los procesos de obtención de la huella genética:



Finalmente, y a modo de ejemplo, la huella genética en la actualidad es considerada una excelente herramienta en las investigaciones criminales, es decir, supongamos que el agente judicial o policial recolecta material genético de la escena del crimen, y de este material se obtiene la huella genética. Más tarde, esta huella genética se puede comparar con las huellas genéticas de los delinquentes registrados en el sistema policial, permitiendo a los agentes judiciales y policiales conocer el autor del delito.

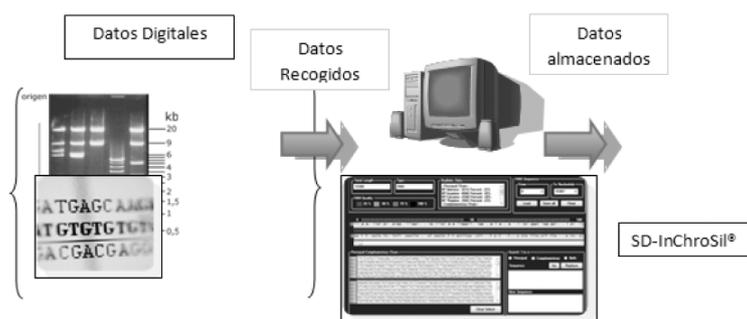


En este ejemplo, como puede apreciarse, tenemos varias muestras; la primera pertenece a la encontrada en la escena del crimen y el resto a los posibles sujetos. El ADN ha sido cortado en pequeñas piezas, las cuales son separadas con un gel. Como

se ha comentado anteriormente, los fragmentos de los sujetos son comparados con el fragmento de la escena del crimen y como observamos el sospechoso numero 3 tiene una probabilidad muy alta de ser el autor del crimen.

POST GENETIC FINGERPRINT PROCESS (THREELLOP PROCESS)

Una vez obtenida la huella genética, con el sistema InChroSil[®] almacenaríamos toda esta información en un mismo dispositivo (SD-InChroSil[®]). Indicar que previamente a este paso, una compañía o departamento de genética realizará los procesos para la obtención de la huella genética o las secuencias de ADN, debido a que InChroSil[®] permite el almacenamiento, manejo y acceso a la información de estas secuencias de ADN, no la obtención de su secuencia.

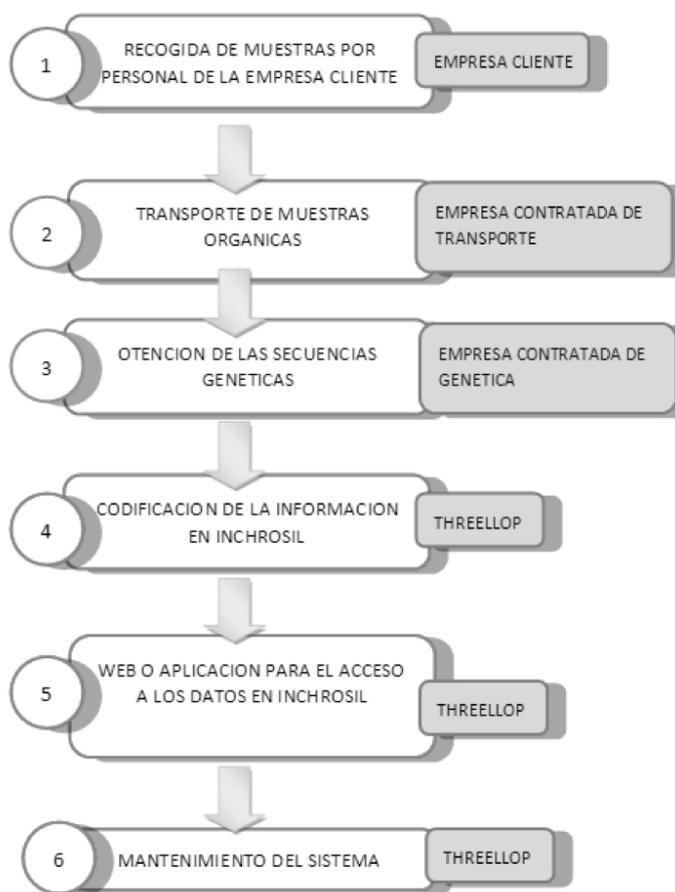


Como se observa en la figura anterior, el sistema Inchrosil posibilita almacenar información digital de los datos genéticos o personales de una determinada persona. Esto se consigue debido a que Inchrosil codifica la diversa información heterogénea en hebras de ADN, es decir, supongamos que se quiera almacenar un número, como por ejemplo 30, el sistema Inchrosil lo representaría como una secuencia de ADN, donde la información estaría distribuida entre la hebra principal y complementaria, lo cual nos permite almacenar todo tipo de información numérica y alfanumérica (por ejemplo, una imagen es una colección de niveles de color, por lo tanto números). Además, con este sistema de co-

dificación de la información las búsquedas y comparaciones son mucho más fáciles.

ESCENARIO POSIBLE DE FUNCIONAMIENTO

En la siguiente figura se describe las fases en el proceso de realización del sistema de identificación con la tecnología InChroSil®.



RESUMEN GENERAL DE LAS ACTUACIONES DE LAS EMPRESAS INVOLUCRADAS

Threllop ®: Fabricará, diseñará e implantará todas las herramientas hardware y software, mediante la tecnología InChroSil ®, y ofrecerá un servicio de mantenimiento del sistema hardware y software.

Servicio de Secuencialización: Realizaría la secuencialización genética de los individuos.

Servicio de Transporte Rápido: Realizaría el transporte de estas muestras desde la ubicación de la recogida de muestras hasta la ubicación de la empresa que ejecutara la secuencialización de la carga genética.

BIBLIOGRAFÍA

- GILL P, JEFFREYS AJ, WERRET DJ. «Forensic application of DNA —fingerprints—». *Nature*. 1985, núm. . 318, págs. 1111-1126.
- HOCHMEISTER M.N., BUDOWLE B., BORER U.V., EGGMANN U., COMEY C.T., DIRNHOFER R. Typing of deoxyribonucleic acid.
- HORN G.T., RICHARDS, B., KLINGER K.W. Amplification of a highly polymorphic VNTR by the polymerase chain reaction. *Nucleic Acids Res*. 1989, núm. 17, pág. 2140.
- JEFFREYS, A.J., WILSON V., THEIN S.L. «Individual-specific» fingerprints in human DNA». *Nature* 1985, núm. 316, págs. 76-79.
- LORENTE, J.A., LORENTE, M. *El ADN y la identificación en la investigación criminal y en la paternidad biológica*. Editorial Comares, Granada, 1995.
- LORENTE, M. *Polimorfismo del ADN e identificación médico-legal: Estudio de siete loci mediante la reacción en cadena de la polimerasa (PCR)*. Tesis Doctoral, 1994.
- OSTE C. «Polymerase chain reaction», en *Biotechniques* 1988, núm. . 6, págs. 77-90.
- J. FORENSIC Sci. (DNA) extracted from compact bone from human remains. 1991, núm. 36, págs. 1649-1661.
- VILLANUEVA E., LORENTE J.A. «Aplicaciones del DNA a la Medicina Legal», en GISBERT CALABUIG J.A., ed. *Medicina Legal y Toxicología*. Salvat. Barcelona 1990.págs. 1044-1050.