

# BOLETÍN DE INFORMACIÓN

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

## SUMARIO

### Colaboraciones

- El CESEDEN como organización céntrica de conocimiento ..... 7
- El Líbano tras el «golpe de Estado» de *Hezbollah* .. 25
- EL cambio organizativo ..... 53
- El resurgir de Rusia y el espacio de seguridad euroatlántico ..... 61
- Revisión Estratégica de la Defensa en Francia ..... 85
- El papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra los riesgos emergentes ..... 115
- Derecho Internacional Humanitario: el *ius in bello* reciente del prisionero ..... 123

### Reseñas de libros y revistas

### Actividades del Centro

*Las ideas contenidas en estos trabajos son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.*

CORREO ELECTRÓNICO: [ceseden@oc.mde.es](mailto:ceseden@oc.mde.es)  
[esfas@oc.mde.es](mailto:esfas@oc.mde.es)

PÁGINA WEB: [www.ceseden.es](http://www.ceseden.es)

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
**<http://www.060.es>**

Edita:



NIPO: 076-08-041-9 (edición en papel) NIPO: 076-08-042-4 (edición en línea)  
ISSN: 0213-6864

Depósito Legal: M-4350-1987

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 900 ejemplares

Fecha de edición: noviembre, 2007



# **COLABORACIONES**



# EL CESEDEN COMO ORGANIZACIÓN CÉNTRICA DE CONOCIMIENTO

Luis Fernando Ruano Ramos  
*Teniente coronel del Ejército del Aire*  
*Profesor del CESEDEN*

*La educación tal y como la conocemos está herida de muerte y el e-learning forma parte de este escenario. La irrupción de una generación nueva (digital) y la necesidad de aprendizaje permanente convergen en un vértice común: la tecnología. Así como la era de desplazarse durante largas distancias a pie o a caballo o fabricar productos artesanalmente quedaron arrinconadas hace ya mucho tiempo, la era de la educación tradicional también se está agonizando.*

JAVIER MARTÍNEZ ALDANONDO (e-learning y los siete pecados capitales)

## Introducción

A lo largo del presente artículo nos planteamos cómo se podría transformar el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) en una organización céntrica de conocimiento (1). Se trata por tanto de una reflexión sobre cómo afecta el actual proceso de transformación de las Fuerzas Armadas en la enseñanza superior. El planteamiento seguido consiste en aplicar los principios de la gestión del conocimiento a una organización dedicada a los estudios superiores. Resulta imperativo en este estudio constatar que no hay necesidad de modificar su organización o estructura, ni de influir en los futuros cambios que ésta pueda sufrir. El esfuerzo principal se hace en la racionalización de la estructura en que se almacena la información y en el establecimiento de un proceso para captar y mantener el conocimiento generado.

En un Centro que imparte altos estudios de la defensa y superiores militares a unos 500 concurrentes por año escolar y al que visitan unas 3.000 personas al año, el conocimiento que se comparte en su interior podría acrecentarse. El conocimiento más compartido es el desarrollado a través de grupos de trabajo en colaboración con otras instituciones; pero el que se refiere a las conferencias o lecciones magistrales que en él se imparten y a los cursos o reuniones a los que acuden sus profesores no se divulga lo suficiente.

Asimismo, siendo el CESEDEN una fuente de información para los trabajos que desarrollan muchos de sus concurrentes y, constituyéndose como único centro de enseñan-

---

(1) Organización Céntrica de Conocimiento, KCO (*Knowledge Centric Organization*), es una organización que envuelve un proceso constante de identificar el conocimiento existente, adquirir conocimiento externo, crear nuevo conocimiento y desarrollar métodos para almacenar y distribuir conocimiento. Más aún, retener su conocimiento y utilizarlo efectivamente, *NATO Bi-SC Concept for Information and Knowledge Management*, 31 de enero de 2005.

za militar superior de nuestra geografía, debería ser una referencia obligada para todos aquellos estudiosos en materia de defensa. Para ello, en nuestra opinión, habría que mejorar la explotación del enorme caudal de conocimiento que confluye en el Centro.

Se hace necesario, no sólo aumentar la captación de todo el conocimiento explícito que se produce en el CESEDEN, sino aumentar su generación. Con ello se conseguiría no sólo mantener la consideración del CESEDEN como un centro de excelencia, supondría también una preparación para las nuevas tendencias en lo que se refiere a educación (especialmente el *e-learning*) y asesoramiento dentro de un mundo en el que se imponen a vez la especialización y el trabajo interdisciplinar.

### **Por qué una organización céntrica de conocimiento**

Según el Documento *NATO Bi-SC Concept for Information and Knowledge Management*, la adopción de este modelo de organización supone un beneficio en tres niveles:

1. En primer lugar es un beneficio para la propia organización, dado que la información puntual, relevante, adecuada y en la justa cantidad supone una mejora del proceso de toma de decisión haciendo ésta más fácil y rápida, consiguiendo de esta manera la superioridad de información y decisión. No obstante supone también una gestión de información y conocimiento eficaz, algo que resulta tan esencial como crítico. La efectividad, eficiencia y excelencia de la propia organización se verá potenciada si se goza con la capacidad de compartir la información que ésta posee y el conocimiento que genera. Por otra parte, la posibilidad de captar diferente información permite la opción de su estudio en el futuro para propósitos que en su momento no podían haber sido previstos, facilitando de esta forma la evolución de la entidad y su capacidad para hacer frente a las nuevas situaciones que se presenten.
2. Resulta también un beneficio para los responsables de la organización y los que ostentan alguna jefatura, dado que una de las responsabilidades de los que ejercen el mando es la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades. En una organización céntrica de conocimiento cada jefatura debe disponer de acceso a información adecuada y relevante originada en fuentes diferentes. Además es un gran apoyo, para ejercer las funciones de jefe, tener la capacidad de acceder a documentación histórica que pueda volver a ser usada para un fin diferente del que fue concebida y permita enfocar e identificar nuevos problemas de una forma más rápida.
3. Constituirse en una organización céntrica de conocimiento también supone un beneficio para las autoridades de la misma, ya que a los beneficios que supone para las jefaturas hay que sumar que éstas tendrán archivadas decisiones críticas que puedan ser utilizadas y tenidas en consideración en el futuro y permitan a los subordinados disfrutar de una guía en todo lo referente a intenciones y prioridades de la cúpula dirigente. Por otra parte, facilita el registro de las decisiones tomadas.

### **Consideraciones en torno a la organización céntrica de conocimiento**

En el año 1991, tras la guerra del Golfo, se acuñó el término «Revolución de los Asuntos Militares», tras la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

en Kosovo esta revolución pasó a ser un proceso de transformación que fue confirmado en la Cumbre de Praga en 2002. El proceso de transformación ha calado en las Fuerzas Armadas de las naciones de la Alianza, se han desarrollado nuevos conceptos, se han implementado nuevos procedimientos, se han hecho nuevas organizaciones e incluso se han acometido nuevas formas de operación. Sólo dentro de este proceso se han mantenido inamovibles los cuarteles generales de los diferentes mandos. Es preciso entender que el proceso de transformación aplicado a un cuartel general o estado mayor consiste en constituirse en una organización céntrica de conocimiento.

Por otra parte en el mundo civil en general, y en el empresarial en particular, ha adquirido especial relevancia la innovación, siendo parte de ésta hacer que una empresa se constituya en una organización centrada en el conocimiento. Pese a todo, este proceso de innovación no ha llegado a calar en el mundo de la enseñanza, como mantiene José Martínez Aldanondo (2), particularmente en la Universidad. Nuevos conceptos, como el *e-learning*, están todavía lejos de ser aplicados en los estudios superiores y de posgrado.

El CESEDEN, como centro de estudios militar, debe atender a ambos procesos: unir a la transformación militar la innovación en la enseñanza. Se ha comprobado que es posible, conveniente y deseable. Pero resulta necesario que toda la organización se sienta involucrada en su implementación, desde la dirección del centro hasta el nivel más bajo de la misma. Como insistiremos a lo largo del artículo, no se trata de un cambio organizativo sino de un cambio de mentalidad en todo el personal que forma parte del CESEDEN. Entender que compartir los trabajos elaborados y el conocimiento generado es una actividad añadida, que origina más beneficios que incomodidades, resulta clave en este cambio.

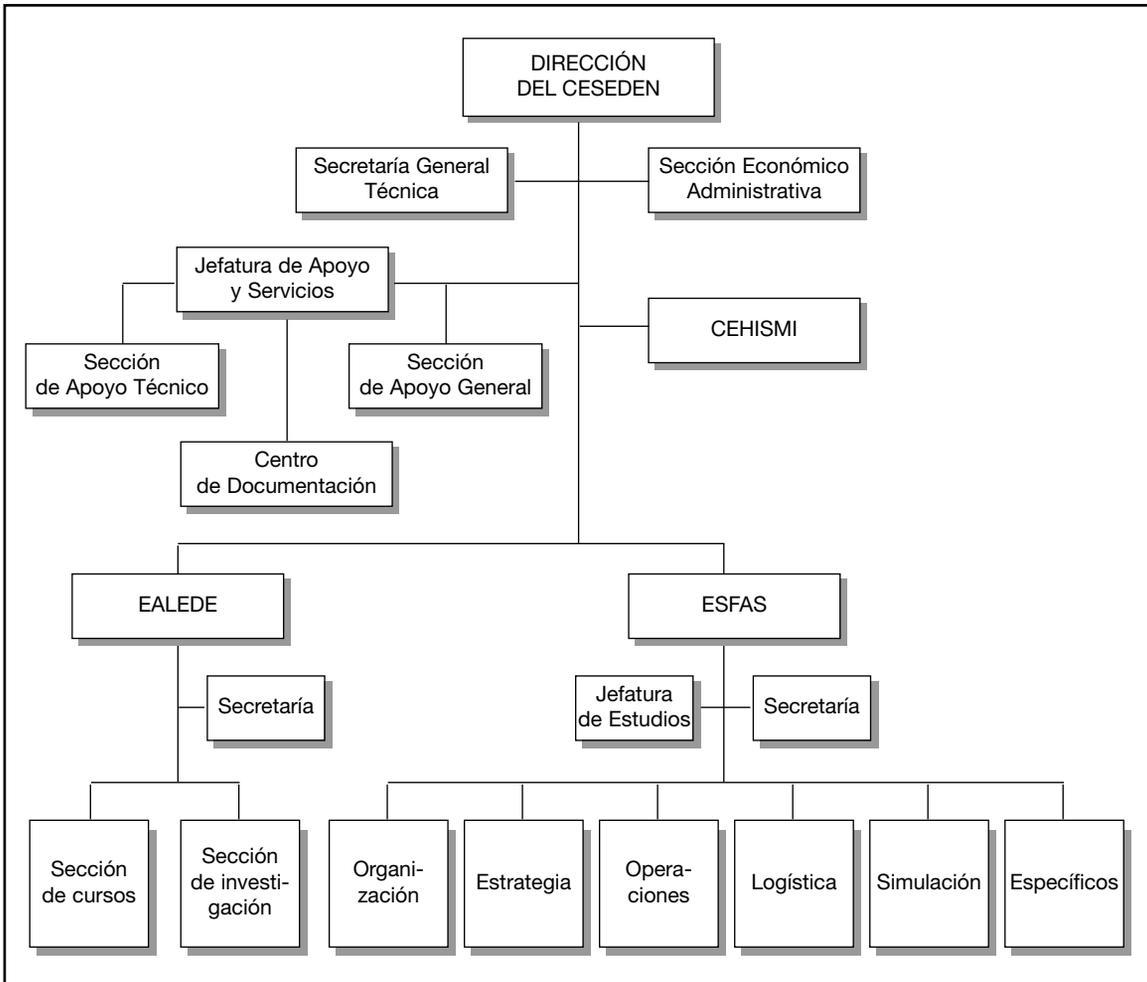
El proceso de generación de conocimiento y de compartir el mismo descansa sobre una base tecnológica, potencia la función del CESEDEN como foro donde tratar y discutir los asuntos militares y de la defensa. Pero las personas siguen siendo la parte fundamental de la organización. Pese a todas las excelencias de las que se puede disfrutar hay que alertar que aunque se faciliten un gran número de contactos virtuales, se hace en detrimento de las relaciones personales. Aunque se expandan notablemente los límites en cuanto al acceso de la información, las personas pueden verse recluidas en una mesa y parapetadas tras un monitor. Significa esto que, paralelo al proceso de generación del conocimiento, se pueda desarrollar un fenómeno de despersonalización, que se dé la paradoja de que se puede discutir, virtualmente, cualquier tema con un desconocido de cualquier parte del mundo y resulte imposible hablarlo con nuestro compañero de despacho. Es necesario evitar que esto ocurra, ya sea estableciendo mesas redondas o facilitando la celebración de reuniones fuera del ámbito virtual.

## **El CESEDEN como campo de estudio**

El CESEDEN (figura 1, p. 10) es el centro de enseñanza donde se realizan los estudios superiores militares, en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), y los altos estudios de la defensa, en la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EAEDE), además

---

(2) «E-learning los siete pecados capitales», en: [www.elearniglatinoamerica.org](http://www.elearniglatinoamerica.org)



**Figura 1.- Organización del CESEDEN.**

es sede de la Comisión Española de Historia Militar (CEHISMI). Por otra parte es el único centro de España donde se imparten y cursan estos estudios, por lo que el trabajo que en él se desarrolla debe ser una referencia en lo que se refiere a este tipo de estudios. El CESEDEN es además órgano asesor del jefe de Estado Mayor de la Defensa en todos aquellos temas que se refieran a doctrina conjunta.

Para realizar su misión cuenta con una Jefatura de Apoyo y Servicios en la que se encuentran una Sección de Apoyo General, una Sección de Apoyo Técnico, y el Centro de Documentación que, como ya veremos, juega un papel clave en la actual gestión del conocimiento realizada en el Centro. También encontramos apoyando las labores de dirección a la Secretaría General Técnica, cuya Sección de Planes y Publicaciones está a cargo de la coordinación de las publicaciones que pueden originarse en el Centro (*Boletín de Información, Monografías, Cuadernos de Seguridad y Defensa*, otras publicaciones de interés y *Tribuna*, esta última sólo en formato digital).

Por tanto el CESEDEN, como organización perteneciente a la estructura de la defensa, debe ser capaz de captar el conocimiento de todo lo que puede apoyar a los estudios

con los que está comprometido. No sólo eso, debe también brindar ayuda para los estudios que deriven de los propios conceptos y trabajos que se originen en el Centro.

Hay que hacer constar que el hecho de crear una organización céntrica de conocimiento no implica un cambio organizativo o relacional. Se puede mantener el actual organigrama o modificarlo con independencia de la gestión del conocimiento (captación, almacenamiento y generación del mismo). Lo que sí es necesario, como ya hemos mencionado, es un cambio de mentalidad. El principal punto de este cambio subyace en que el profesorado debe asumir una nueva función: la de gestor del conocimiento. Ello consiste en ser capaz de filtrar las buenas ideas e información y ponerlas a disposición de compañeros y público. Hay que entender que en lo referente a la información hemos pasado del concepto «necesidad de saber» (*need to know*) al más abierto y desinteresado «deber de compartir» (*duty to share*).

En un Centro que edita dos páginas *web* sus componentes y usuarios deben tener como referencia obligada algo parecido a un mapa del conocimiento o una guía de expertos y saber utilizar los medios virtuales para establecer las entradas necesarias para mantener actualizadas las lecciones impartidas, la calidad de la enseñanza que el tiempo impone continua y de una formación que todos sabemos constante. Esta formación debe basarse en documentación adecuada y analizada que permita a todo el que ha pasado por este Centro y ejerce sus funciones en el ámbito de la defensa mantener al día sus conocimientos y desempeñar sus labores uniendo a la experiencia que adquiere el conocimiento al que debe tener acceso.

En un mundo en que la transformación es el primer enigma al que responder, resulta que el camino que debe emprender la enseñanza consiste en garantizar su calidad y continuidad marcando éste el límite de sus objetivos. En nuestro caso, al CESEDEN, como foro de encuentro para tratar los temas de la defensa, hay que añadirle la función de ser fuente de información y consulta para apuntalar el estudio y la «cultura de la Defensa» y los estudios militares superiores.

### **¿Qué se quiere conseguir?**

Aunque el apoyo técnico está logrado, y no hay ninguna duda sobre la competencia del personal involucrado, posiblemente falta una idea conceptual en todos los que componen la organización, resultando ser una guía clave saber cual es nuestro punto de partida y, sobre todo, tener una idea clara de cual es el punto que queremos alcanzar. En este sentido la situación final deseada es la siguiente (3):

1. Existe un sistema que permite la obtención de información significativa procedente tanto de fuentes externas (Internet, bases de datos, fuentes estadísticas) como internas (Intranet, *data warehouse* y/o *data mining*). Existe este sistema y la posibilidad de usarlo, pero se hace necesario dar un paso adelante para potenciar las iniciativa y mejorar los procedimientos y la formación del personal para poblar la base de datos y poner al alcance de todos la documentación disponible.

---

(3) SERRADELL, Enric y PÉREZ, Ángel A. Juan: «La gestión del conocimiento en la nueva economía», en: [www.gestiondelconocimiento.com](http://www.gestiondelconocimiento.com)

2. Debe existir un espacio de conocimiento que sirva como repositorio de documentos y archivos, fácilmente identificable y accesible para cualquier miembro del CESEDEN. Quizás su exacto conocimiento del mismo por parte de personal y usuarios sea uno de los grandes huecos del sistema, ya que los repositorios están compartimentados. Este hecho, aunque facilita la identificación y accesibilidad de las personas autorizadas, dificulta lógicamente todo lo que se refiere a compartir documentación. Del sistema actual podemos decir que es bueno para realizar una investigación y preparar trabajos, pero falla cuando llega la hora de compartir resultados; siendo la única forma de hacerlo, en muchos casos, impartir una clase magistral apoyándose en una presentación. Se hace necesario profundizar un poco más.
3. También debe conformarse un sistema CRM (4) que permita interactuar con todo aquel que esté interesado en temas militares o de la defensa, capaz de proporcionar conocimiento para atender las necesidades y demandas de cada uno de ellos en cuanto a estos temas, pero también capaz de captar sus aportaciones. La gestión de la relación con el «cliente», en nuestro caso el «cliente» es aquel que desee informarse, estudiar e investigar en temas de la defensa, no supone una nueva actividad para el CESEDEN, pero sí una expresión de las muchas que se desarrollan en él, un paso adelante que se hace necesario para el mejor cumplimiento de su misión institucional.
4. La última finalidad para el personal del CESEDEN es formarse en cuanto a una cultura que fomente el intercambio del conocimiento y el entendimiento de que ello es una labor continua, supone una atribución más para el profesorado, a las funciones de instructor y corrector debe añadirse la de gestor del conocimiento: ser capaz de captar los nuevos conceptos, analizarlos y ponerlos a disposición de todo aquel al que le pueda interesar. Igualmente todo el personal del CESEDEN deberá añadir a sus cometidos el de participar al resto del personal aquella información que pueda resultar útil para el mejor funcionamiento del Centro. Quizás ésta es la parte más importante de la transformación en una organización céntrica de conocimiento, dado que supone un cambio de mentalidad de todo el personal. Un cambio que debe ser fomentado y no impuesto.

No obstante, estos objetivos deben lograrse atendiendo a unos principios que den forma al sistema establecido y supongan un beneficio para todos; los principios de la gestión de información y conocimiento serían los siguientes (5):

---

(4) *Ibidem*, CRM, acrónimo del inglés de *Customer Relationship Management*, Gestión de las Relaciones con los Clientes, tiene varios significados:

- La administración basada en la relación con los clientes, CRM, es un modelo de gestión de toda la organización basado en la orientación al cliente (u orientación al mercado según otros autores), el concepto más cercano es «*marketing* relacional» (según se usa en España), teniendo mucha relación con otros conceptos como «*clienting marketing 1x1*», «*marketing* directo de base de datos», etc.
- La administración de la relación con los clientes, CRM es sinónimo de servicio al cliente, o gestión de clientes. Con este significado CRM se refiere sólo a una parte de la gestión de la empresa.
- *Software* para la administración de la relación con los clientes. Sistemas informáticos de apoyo a la gestión de la relación con los clientes, a la venta y al *marketing*. Con este significado CRM se refiere al *Data warehouse* con la información de la gestión de ventas y de los clientes de la empresa (véase *marketing database*).

(5) Establecidos en el Documento *NATO Bi-SC Concept for Information and Knowledge Management*, 31 de enero de 2005.

1. Información y conocimiento son un recurso corporativo. Se crean y usan como un recurso clave y deben gestionarse por una organización central de conocimiento. En una época en la que se admite que «información es poder», resulta un lujo que sólo una persona tenga acceso a su parcela de la misma. No fomenta ni el estudio ni la formación. Por otra parte, una gestión centralizada garantiza la articulación de la información, la clasificación de la misma, su identificación y control. Resulta además una referencia a la que comunicar las necesidades que puedan surgir.
2. Accesibilidad (6). El acceso a la información y conocimiento debe permitirse a todos los miembros de una organización, excepto cuando haya una razón específica y acordada para no hacerlo. Es uno de los primeros cambios de mentalidad, como ya se ha indicado, a la tradicional idea de «necesidad de saber» (*need to know*) se impone la más actual de «deber de compartir» (*duty to share*). Si bien la limitación de acceso a ciertos documentos resultaba comprensible hace dos décadas, las nuevas tecnologías facilitan y garantizan el acceso de todos a todo. Las razones de clasificación son las que deben limitar el acceso y ninguna otra.
3. Auditoria y registro (7). Los detalles de aquellas decisiones que impliquen una responsabilidad y se hayan tomado por los mandos, o en su nombre, deben ser guardados. Resulta fundamental dado que es la forma de dar la guía necesaria y de que todos tengan conocimiento de órdenes, instrucciones y directrices. Es el modo de garantizar que todo el personal tiene el conocimiento no sólo de lo anteriormente expuesto, sino también de las prioridades establecidas y los puntos críticos identificados por el mando.
4. Precisión. El personal de una organización es responsable de que la información dada y el conocimiento creado sean los adecuados y precisos para cumplir su propósito. De esta forma se garantiza la utilidad y actualidad de la información que se pone a su disposición. Es una forma de evitar el «síndrome de Diógenes virtual» por el que se «abandona» un documento archivado tras cumplir su cometido, con el paso del tiempo no hace otra cosa que ocupar memoria. Por este principio se revisa la documentación garantizando su propósito y eficacia.
5. Conformidad. Las prácticas, métodos y formatos de información y conocimiento deben cumplir los requisitos y necesidades establecidas por las leyes, normas, estatutos y reglas establecidas. Es una forma de garantizar la integridad del sistema y la institución, toda vez que ésta respeta los derechos de autor y las aportaciones ajenas a la misma. Ajustándose también a los métodos que se hayan establecido de normalización.
6. Utilidad. Información y conocimiento deben ser adquiridos una sola vez y tan cerca de su fuente como sea posible, aunque debe compartirse tantas veces como sea necesario. Esto es evitar duplicidades y equívocos, acudiendo a los enlaces en vez de copiar o salvar documentos. Resulta esencial el respeto de este principio para evitar

---

(6) Aunque a efectos de este artículo el término accesibilidad debe entenderse como está expuesto, puede inducir a error debido a que este término es concebido por los expertos en tecnologías de información para referirse a las páginas *web* que lleguen al máximo número de personas, independientemente de sus limitaciones físicas, psíquicas o técnicas.

(7) En el documento original el término utilizado es *accountability*, su primera traducción es contabilidad, hemos decidido usar la acepción tercera de esta palabra en el *Diccionario Collins*: «Dar fe».

malentendidos y garantizar la redundancia necesaria para proporcionar la documentación precisa para emprender cualquier estudio.

7. Responsabilidad. La totalidad de una organización, en este caso el CESEDEN, es responsable de la arquitectura y la gestión del conocimiento e información. Pero cada uno de sus miembros es responsable de la gestión diaria y efectiva de la documentación que utilice y origine. Parece, en principio, un contrasentido en cuanto a las responsabilidades; no es así, la organización, como tal, debe evitar que se originen duplicidades y, aún peor, contradicciones. Evitar que se originen tendencias contradictorias. También resulta importante que cada uno sea responsable de la información que utilice y el conocimiento que genere y, en la medida de lo posible, identificable. Ya que debe atender las dudas y cuestiones que puedan originarse y dar las explicaciones precisas. El principio de responsabilidad es el que debe garantizar la continuidad de la enseñanza y creación de una guía de expertos.
8. Confianza. Derivado y consecuencia del anterior principio, todos los componentes de la organización deben tener la seguridad de que la información a la que acceden es actual, adecuada y cubre las necesidades para la que fue creada. Además deben asegurar que el conocimiento creado cumple las mismas condiciones y será utilizado de forma adecuada. Si bien el principio de responsabilidad asegura lo correcto de la información, éste de confianza garantiza la idoneidad del gestor, ambos principios indican que el compromiso con la gestión de la información abarca a toda la organización como conjunto, instituciones y personas deben estar involucradas, y como jerarquía, desde la dirección de la organización hasta el nivel ejecutivo deben estar concienciados de la necesidad de la misma.

## **De la implantación del proceso**

Los estudios teóricos suelen mostrar la implantación de un sistema de gestión del conocimiento como la materialización de un proceso de diez etapas en cuatro fases (8) consistente en:

1. Evaluación de la infraestructura, que consiste en el análisis de la estructura existente y armonizar la gestión del conocimiento con la estrategia y también funciones de la organización.
2. Análisis, diseño y desarrollo del sistema de gestión del conocimiento. Esta fase consta del diseño de la estructura de la gestión del conocimiento, la revisión e inventario de los diferentes sistemas de gestión del conocimiento, el diseño del equipo de gestión, la creación de un anteproyecto de gestión del conocimiento y, por último, el desarrollo del sistema de gestión.
3. Despliegue, fase que consiste en desplegar el sistema basándose en una metodología orientada a los resultados y la gestión del cambio, la cultura y la estructura de incentivos.
4. Evaluación, última fase que consiste en evaluar el rendimiento, medir el retorno de inversión y refinar aquellos aspectos del sistema que pueden aumentar su eficacia, eficiencia y rendimiento.

---

(8) SERFOREM: Apuntes del Curso de Gestión del Conocimiento.

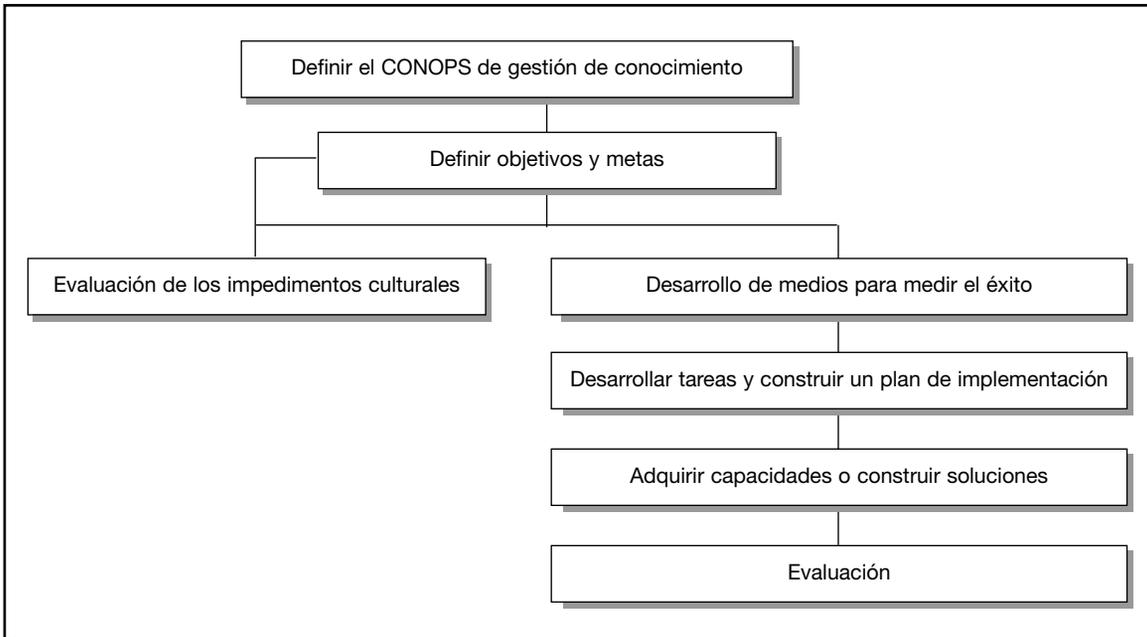
Aunque este plan de implementación puede ser bueno, en nuestra opinión adolece de los siguientes debilidades que hacen necesaria una adaptación del mismo para su posible implementación en el CESEDEN:

1. Posiblemente lo primero es que esta propuesta vuelca a la organización en la creación de un sistema de gestión, cuando ya comentamos que la gestión del conocimiento es un proceso. Hay que tener en cuenta que el CESEDEN tiene una misión principal y no gira en torno a la creación del conocimiento sino a la enseñanza. Es un buen indicativo que el conocimiento creado e información utilizada deben apoyar, como ya se ha indicado antes, esta actividad.
2. También hay que señalar que el sistema de gestión que se propone lo hace en torno a una organización empresarial, con una estrategia enfocada al negocio y la obtención de beneficios. No es el caso del CESEDEN, ya que su acción debería estar enfocada a la excelencia en el servicio y la operatividad de la institución.
3. Otro de los puntos es que el sistema de gestión da a la organización la autonomía suficiente para diseñar el sistema y establecer su estrategia. De la misma forma le supone la capacidad de anular las circunstancias que derivan de sus relaciones, eliminando las interdependencias que se dan en el mundo real. Podemos comprobar que este modelo de implantación se ajustaría más al Estado Mayor de la Defensa que al CESEDEN, dado que éste debe adaptarse a circunstancias, modelos y estructuras que ya se han decidido y ordenado. No obstante cabe resaltar que este apartado invita a la reflexión de que el CESEDEN debe convertirse en una organización céntrica de conocimiento dependiente de otra a la que se podría denominar Defensa, que a su vez debería ser parte de otra organización superior a la que podríamos llamar España.
4. Por último, es importante dejar claro que este modelo de implantación y construcción es eminentemente tecnológico, pero que parece olvidar que las personas son la parte fundamental del mismo. La formación de los miembros de la organización, el cambio de mentalidad en cuanto a la nueva función de gestor de conocimiento, el establecimiento de los procesos para colaborar y de qué manera compartir son elementos clave que se basan más en la voluntad de las personas que en las excelencias de la técnica.

No significa lo anteriormente expuesto, que esta propuesta de proceso de cambio sea mala, por el contrario es muy buena pero requiere ser adaptada y modificada para ser aplicada en el CESEDEN, quizás en este sentido la mejor opción para implementar este proceso sea el ciclo expuesto en el Documento *ACE/ACO Knowledge Management Strategy* (figura 2, p. 16) dado que se centra más en el proceso en sí que en el sistema y en las actividades más que en la tecnología.

El método para establecer el concepto de la gestión del conocimiento es el siguiente:

1. El primer paso es elaborar y establecer el concepto de la gestión del conocimiento en una organización. Algo que debe establecer la dirección de cada institución. Resulta importante y vital dado que en él se deben establecer las prioridades, qué tipo de documentación usar y qué conocimiento generar y hacia dónde enfocarlos. En definitiva, este concepto debe dar respuesta a tres preguntas que cada miembro de la organización debe formularse como gestor: ¿Qué deben saber mis subordinados? ¿Qué deben saber mis superiores? ¿Qué se debe compartir con los demás? Por otra parte



**Figura 2.**– Ciclo de implementación del sistema de conocimiento.

hay que considerar las circunstancias que puedan concurrir en cuanto a la información por lo que resultará importante establecer a qué nivel se compartirán los documentos creados o utilizados: a nivel local, sólo en la organización (uso de tableros informáticos); a nivel corporativo, sólo para Defensa (uso de Intranet); o a nivel general, a disposición de cualquier ciudadano que quiera consultar (Internet).

2. El segundo paso es establecer cuales son los objetivos y metas que se quiere conseguir, aparentemente debería ser el primer paso y construirse el concepto de gestión en torno a estos objetivos. Pero no hay que olvidar que las funciones, misiones y actividades del CESEDEN ya están definidas y establecidas. Alrededor de estas misiones se establece el concepto constituyendo las metas y objetivos la materialización del mismo. Estos objetivos y metas podrían constituir, por ejemplo, el desarrollo de un mapa del conocimiento o la creación de una guía de expertos como referencia de consulta. Nos referimos con ello a dos conceptos muy concretos. Objetivos más genéricos podrían ser, por ejemplo, una fácil identificación de los documentos, la accesibilidad a la información y conocimiento o las prioridades en cuanto a la documentación que compartir.
3. Una vez establecidos metas y objetivos se hace necesario evaluar lo que se denominan «impedimentos culturales». Hay que admitir que toda organización tiene una inercia que la hace reacia a los cambios, no es extraño que surjan reticencias, especialmente cuando un cambio significa la realización de actividades nuevas o diferentes. Por otra parte lo deseable no siempre es posible o está permitido; por ejemplo, uno de los impedimentos para la realización de un mapa de conocimiento puede estar originado en la normalización de los sitios *web* de Defensa en Internet y las limitaciones del sistema. El análisis y evaluación de las situaciones y problemas que puedan originarse ahorrará tiempo, flexibilizará soluciones y, sobre todo, facilitará la implementación del proceso.

4. Otro paso paralelo es el desarrollo del proceso para asegurar que éste cumple los objetivos deseados y se alcanzan las metas establecidas. En este paso hay que determinar si se dispone de los medios idóneos o cómo utilizar de la forma más eficiente los que hay disponibles. Es en este paso del proceso donde se da entrada a la tecnología y donde se comienzan a establecer las pautas para evaluar la eficacia del sistema, así como la instrucción del personal. Consiste fundamentalmente en una labor de implementación del diseño establecido en el concepto inicial. Ello supone, visto todo lo anterior, un análisis exhaustivo de la situación actual en la que se encuentra una organización que permita determinar cual es el punto de partida.
5. Teniendo una idea clara del punto de partida, los objetivos a alcanzar y los posibles problemas que puedan surgir, el siguiente paso consiste en el establecimiento de un plan de implementación del proceso de generación del conocimiento y la gestión de los documentos que puedan originarse y dónde ubicarlos. Indudablemente, de este plan deben emanar tareas y cometidos para todas las secciones, jefaturas y escuelas que integran el Centro. También es el momento de ir evaluando los resultados que se vayan obteniendo. Comienza también en este paso la detección de las lecciones identificadas y, en la medida de lo posible, la corrección de los problemas que vayan surgiendo.
6. Consecuencia del paso anterior es satisfacer las necesidades que se hayan detectado, ya sea mediante la adquisición del material y programas requeridos o con la adopción de soluciones interinas. También es necesario cubrir las necesidades de personal, atendiendo a la incorporación del mismo a la plantilla y a su preparación y formación. En todo caso, siempre hay que tener presente que se debe trabajar dentro de una normalización establecida en el ámbito de la defensa. Llegamos entonces a un punto clave que trataremos posteriormente: la normalización no es suficiente en cuanto a material y programas, debe abarcar también procedimientos y acceso a la información, todo ello en aras de las ya mencionadas accesibilidad y facilidad de identificación.
7. Por último, es necesario establecer unos criterios de evaluación del sistema adoptado y el proceso seguido, los criterios guía deben atender a tres aspectos: el compromiso del personal del CESEDEN, que puede ser constatado por el aumento y actualización de documentación y enlaces compartidos con los demás; el otro factor para evaluar consiste en comprobar si el sistema es eficaz, esto es, si se ha formado una base de documentación que resulta ser una referencia para todos aquellos investigadores de la defensa y los estudios superiores militares, un buen indicativo para comprobar este factor puede ser revisar el número de visitas recibidas en las páginas del CESEDEN en Internet e Intranet, especialmente el sitio *web* donde se exponga el mapa de conocimiento; el tercer factor por evaluar es el de cómo mejorar el sistema y detectar los problemas que se vayan originando o persistan, la elaboración y análisis de pequeños cuestionarios o encuestas en los que el personal haga sus sugerencias, comente sus problemas y exponga las dificultades que encuentra, lo que servirá para corregir los defectos de formación del personal y los fallos que pueda haber en los procedimientos que se deben seguir.

Terminada la fase de evaluación se hace necesario revisar el concepto, comprobar si están bien definidos los objetivos y si pueden originarse nuevos impedimentos. Comprobamos que el proceso de implementación se transforma en un ciclo que irá adaptando al sistema las diferentes circunstancias que vayan surgiendo.

### La generación de conocimiento en el CESEDEN: punto de partida y meta posible

Las diferentes entidades que componen el CESEDEN organizan o participan en diferentes actividades que se ven reflejadas en otros tantos documentos (figura 3), EALEDE organiza diferentes seminarios y grupos de trabajo cuyas conclusiones acaban siendo expuestas en publicaciones del Ministerio de Defensa. Las monografías elaboradas por los concurrentes del Curso de Estado Mayor se exponen en la página de Intranet del CESEDEN. La CEHISMI organiza seminarios de historia que también se ven reflejados en publicaciones. La Secretaría General Técnica publica en el *Boletín de Información* del CESEDEN las diferentes colaboraciones que recibe el Centro. Por último el Centro de Documentación está a cargo de las diferentes suscripciones que se distribuyen por correo electrónico o bien, si son revistas o libros, se depositan en la biblioteca del CESEDEN. Todas las publicaciones generadas en el CESEDEN pueden consultarse en la página de Intranet e Internet del Centro. Podemos decir que gran parte del conocimiento generada por los organismos que componen el Centro se ve reflejada en Internet, Intranet o publicaciones. Sin embargo, es más difícil compartir las referencias y documentación empleada con el resto del personal.

Si atendemos a las actividades desarrolladas por y en el CESEDEN y a las relaciones que se mantienen (figura 4), podemos comprobar el potencial de generación de conocimiento que se da en el Centro. Sólo mediante el análisis en cuanto a la captación de las ideas

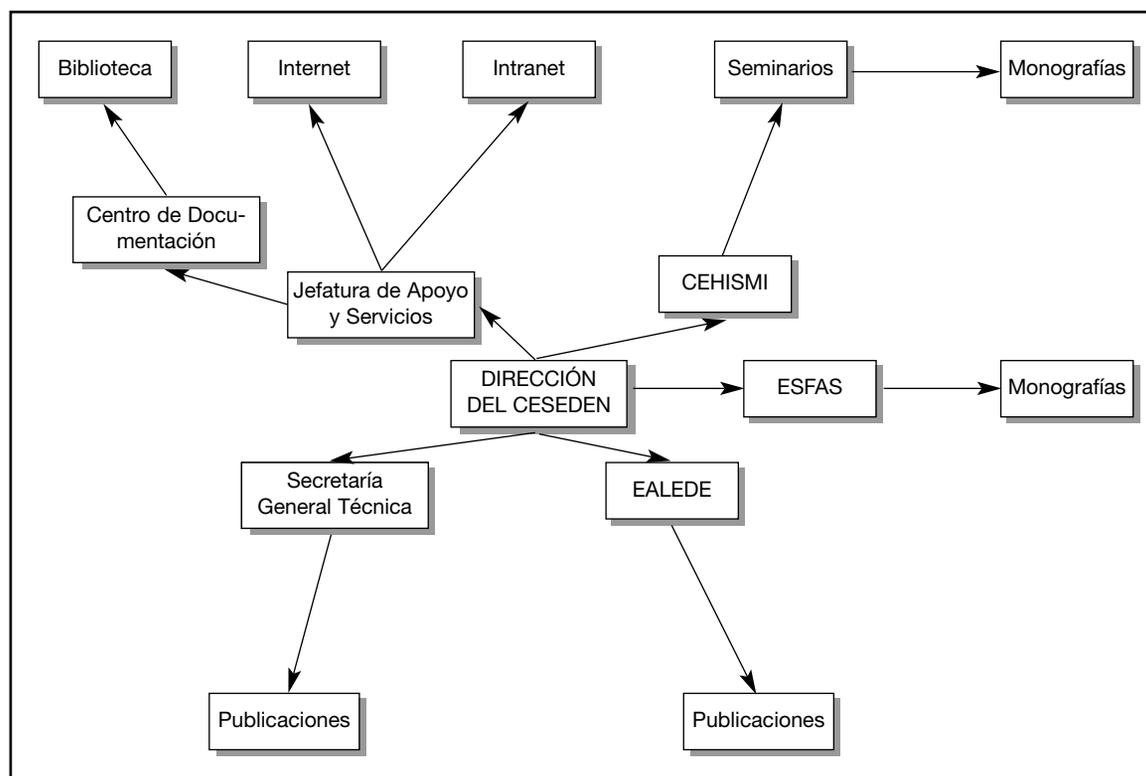


Figura 3.- La generación del conocimiento en el CESEDEN.

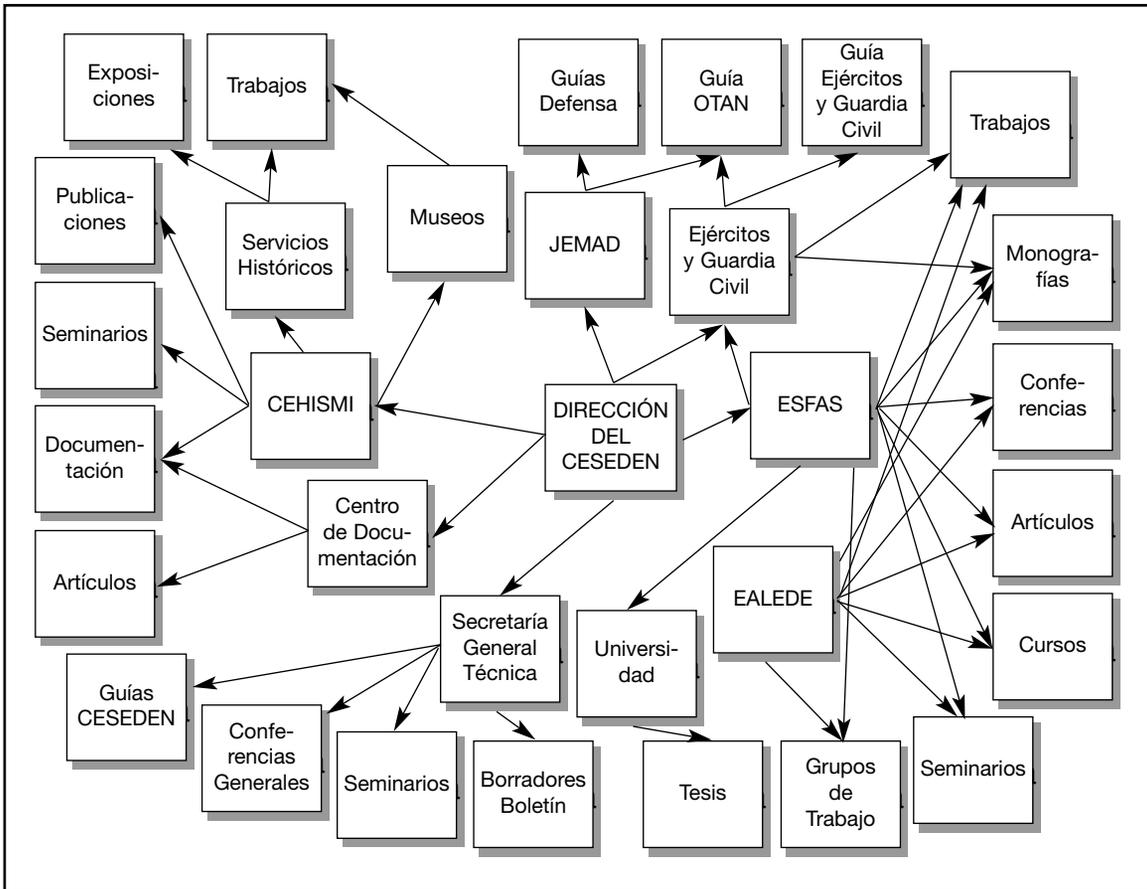


Figura 4.- Generación potencial de conocimiento.

que se aportan y que pueden ser materia de reflexión a la vez que origen de nuevos seminarios o grupos de trabajo se dispondría del material suficiente para crear el conocimiento y la documentación necesaria para apoyar la función del Centro. De la misma forma las diferentes conferencias, seminarios y mesas redondas celebradas en el CESEDEN pueden suponer una valiosa aportación para el personal destinado en este Centro. No sólo eso, las relaciones mantenidas con diferentes organizaciones e instituciones, especialmente universidades, deben explotarse estableciendo enlaces virtuales que permitan el acceso a la documentación originada por estas organizaciones y los trabajos realizados en las mismas. De la misma forma se debe tener acceso a todo lo que pueda suponer doctrina en las Fuerzas Armadas.

Aunque, indudablemente, será necesario sintetizar en un documento las diferentes participaciones en que esté involucrado el CESEDEN, resultará igualmente enriquecedor compartir los diferentes enlaces de aquellos documentos que el personal estime beneficiosos para investigadores y estudiantes. Evitando, en la medida de lo posible, la repetición del desgraciado hecho –relativamente frecuente– de que lo único que quede de un proceso de estudio, trabajo e investigación sea una presentación, ésta es una de las inercias que hay que romper.

## El mapa de conocimiento

El objeto del mapa de conocimiento de una organización es dar a conocer de qué información dispone la misma, y dónde y cómo se puede acceder a ella, favoreciendo en todo momento su uso. Un mapa del conocimiento facilita, a los miembros de una institución que necesitan una información precisa, la fuente y el lugar donde también se pueden localizar.

Podemos encontrar en Internet e Intranet numerosos ejemplos de mapa del conocimiento, sería digno destacar vía Intranet el de la Armada y el del *Air War College* en Internet. En todo caso siempre será posible constatar la falta de normalización en este tema.

El mapa de conocimiento de la Armada (figura 5) sigue la pauta de la mayoría, que tiende a disponer su información en función de la arquitectura de la organización, basándose la búsqueda de referencias en el organismo generador del documento y sus funciones. Este modelo facilita la búsqueda y localización al personal familiarizado con la organización, pero resulta más incómodo para los que son ajenos a la misma. Por otra

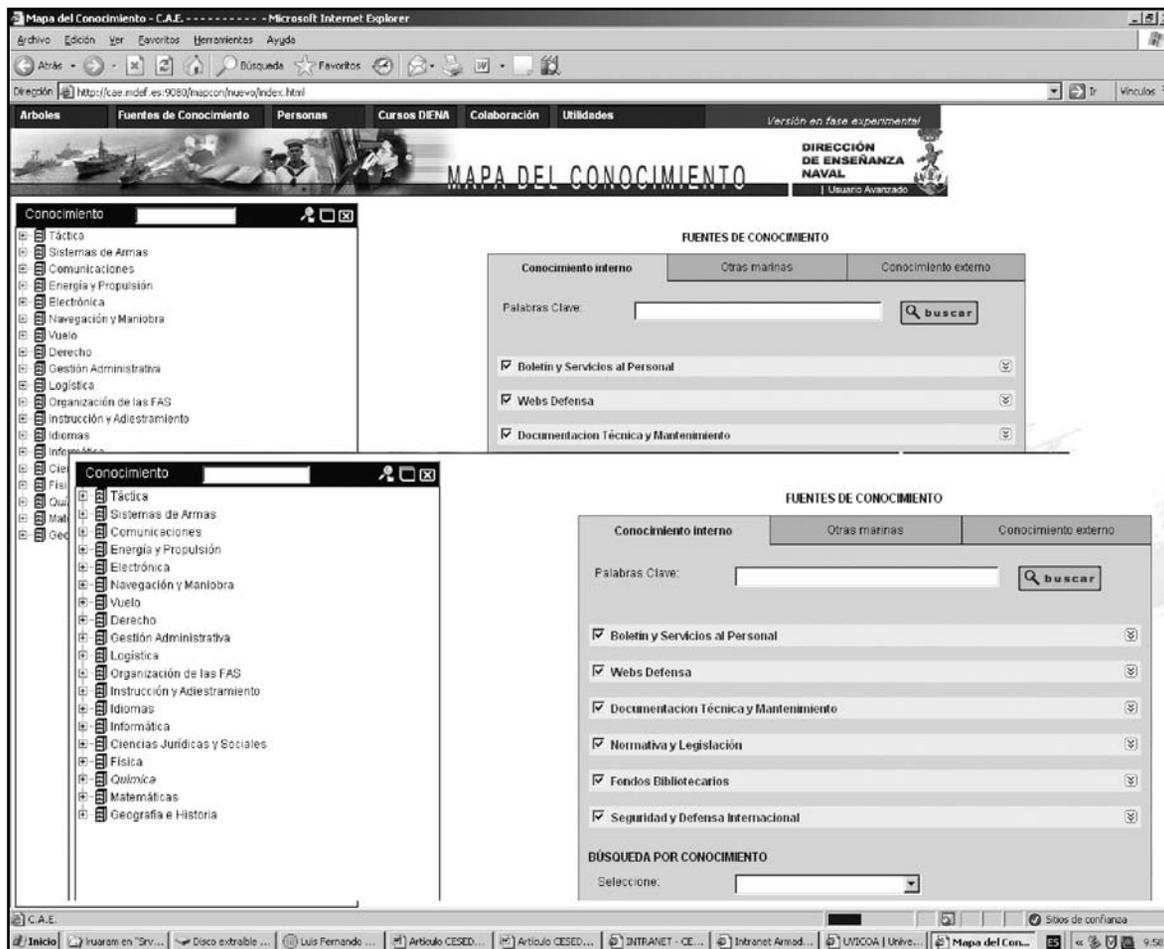


Figura 5.– Mapa de conocimiento de la Armada.

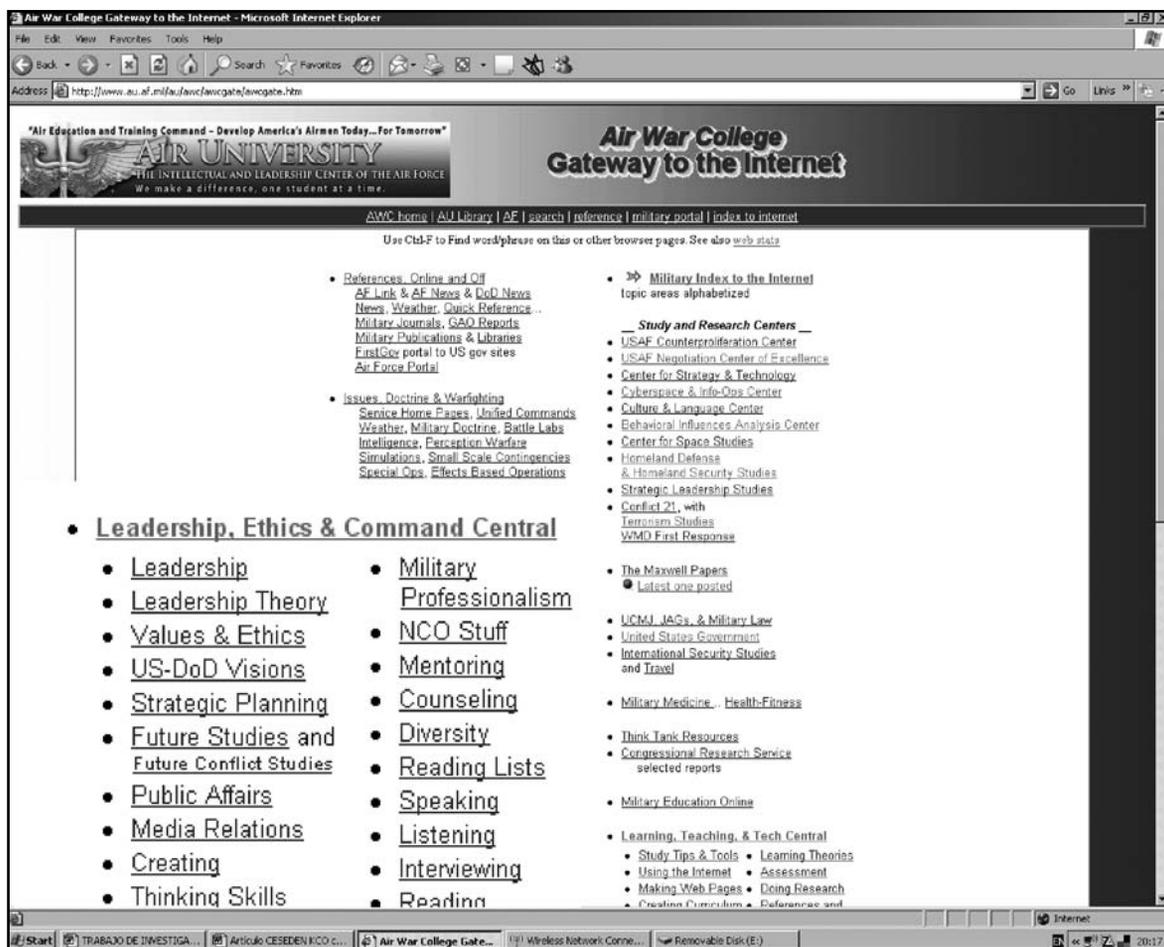


Figura 6.– Mapa de conocimiento del Air War College.

parte este sistema favorece que se originen depósitos estancos, debido precisamente al hecho de que cada archivo queda localizado en función del originador.

El mapa de conocimiento del *Air War College* (figura 6) está organizado en función de palabras y conceptos clave. Esta disposición favorece la localización de los documentos por todas aquellas personas ajenas a la organización y resulta más intuitivo, de la misma forma que facilita la accesibilidad a un documento al que puedan referirse varias palabras clave. El inconveniente que presenta es que, aunque se pretenda seguir unas pautas en cuanto a las palabras clave, el paso del tiempo hace que se pierda cualquier normalización. Giuseppe Gionti propuso en un seminario sobre Operaciones Basadas en Efectos (Kalkar, marzo de 2006) organizar los documentos basándose en las diez funciones a realizar por un estado mayor; en nuestra opinión es un buen punto de partida, ya que como palabras clave iniciales son fácilmente identificables en el ámbito de la defensa y, aunque con diferentes términos, son las actividades que deben ser abordadas por cualquier organización. A estas funciones añadía una palabra clave dedicada a la organización. El problema comienza al añadir actividades de segundo nivel, ya que pueden coincidir diferentes palabras clave, pero no su orden. Por eso, si nos decidimos

por esta opción de recurrir a funciones y palabras clave, sería necesario partir de una plantilla con el mayor número de términos y tener claro que deberá ser actualizada y revisada con frecuencia.

La tercera opción es recurrir a un buscador, una herramienta tipo *google*, éste garantiza una búsqueda del término deseado en toda la gama de documentos disponibles; pero exige una labor de filtrado por parte del investigador para encontrar una documentación determinada. Aunque pueda asegurar que el documento deseado será encontrado, también requeriría una inversión de tiempo para hallarlo o para formar una carpeta que permita la investigación, estudio o preparación deseada.

En el CESEDEN se utiliza un sistema mixto en que la localización de los documentos se basa en el uso de palabras clave y se ve reforzado por un buscador con opciones de filtrado. Es un buen sistema, pero de nuevo el desconocimiento de esta forma de búsqueda supone una nueva rémora para apoyar la investigación y el estudio, siendo de nuevo la formación de los usuarios uno de los factores más críticos. En todo caso, para facilitar el acceso a los documentos e información originada en el CESEDEN, hay que dejar claro en los documentos creados las palabras o conceptos clave que traten y el originador del mismo para facilitar cualquier posible consulta.

### **Guía de expertos**

La guía de expertos no se refiere a una lista de contactos, ya sea telefónico o de correo electrónico. Consiste, fundamentalmente, en una referencia que indica a quien acudir caso de ser necesaria una consulta o hacer una aportación en cualquiera de los temas que se vayan tratando.

Aunque sería posible asociar un contacto a cada palabra clave, o incluso a cada documento, podría acabar dedicando al personal a atender un consultorio en lugar de dedicarse a sus funciones. Por esta razón una guía de expertos debe elaborarse para apoyar aquellas actividades en que la organización tenga especial interés.

Un buen ejemplo es el sitio *web* del *Joint Airpower Competence Centre* dedicado a los proyectos que se estudian en este Centro (figura 7). A cada proyecto se le asocia la dirección de correo electrónico de un contacto al que acudir en caso de duda o interés. Creemos que éste es el ejemplo que habría que seguir eliminando las direcciones de correo electrónico personales y exponiéndolas genéricas, a nivel sección o departamento, consiguiendo así vincular las actividades a la organización y no a las personas, logrando así mayor continuidad en las mismas.

El término «experto» puede inducir a error, entendiéndose por tal el que actúa como enlace y receptor o comunicador en relación con un tema. No es tanto el que sabe sobre algo sino el que conoce a los que saben.

### **Conclusiones**

El proceso de transformación que están experimentando las Fuerzas Armadas supone que cuarteles generales y estados mayores se constituyan en organizaciones céntricas

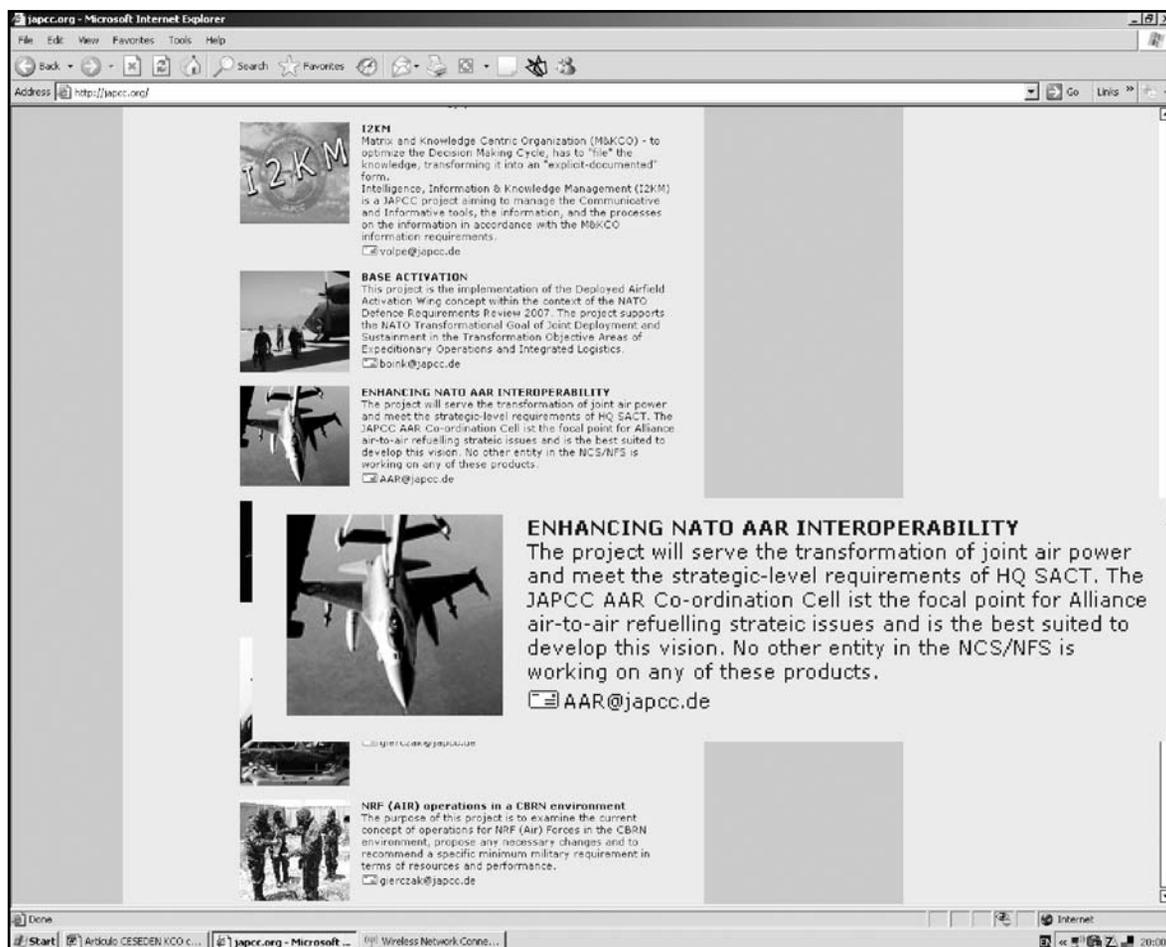


Figura 7.– Guía de expertos del Joint Airpower Competence Centre.

de conocimiento, dado que supone una gestión de la información que favorecerá notablemente el proceso de toma de decisión.

Se considera necesario aumentar la explotación del caudal de conocimiento que se genera en el CCESDEN y también aumentar su creación.

El esfuerzo principal de transformarse en una organización céntrica de conocimiento debe hacerse en la racionalización de la estructura en que se almacena la información y en el establecimiento de un proceso para captar y mantener el conocimiento generado, proceso en el que no debe faltar la formación del personal perteneciente al CESEDEN y sus usuarios.

El CESEDEN, como organización de enseñanza de la estructura de la defensa, debe atender a dos procesos a la vez: la transformación militar y la innovación en la enseñanza. Para ello debe ser capaz de captar el conocimiento de todo lo que pueda apoyar los estudios que se cursan y brindar la ayuda necesaria en los estudios militares y de la defensa. Paralelamente, debe facilitar a sus miembros la guía necesaria en cuanto a prioridades y la información adecuada en lo que se refiere a la toma de decisión.

Es necesario al hacer el diseño del proceso de la gestión del conocimiento, tener claro que el CESEDEN debe ser beneficiario del mismo y por tanto ser un eficaz apoyo en las funciones y cometido de las misiones que el Centro tenga asignadas

Sin lugar a dudas el factor crítico y más importante de transformarse en una organización céntrica de conocimiento es un cambio de mentalidad, fomentado y no impuesto, que abarque y comprometa a todo el personal de la organización.

### **Bibliografía**

ACE/ACO *Knowledge Management Strategy*.

ARAMBURU GOYA, Nekane: *Aprendizaje organizativo y gestión del cambio*.

IMPROVEN CONSULTORES: *Gestión del cambio*.

LÓPEZ, Carlos: *La gestión del cambio*.

MARTÍNEZ ALDANONDO, Javier: *E-learning y los siete pecados capitales*.

NATO Bi-SC *Concept for Information and Knowledge Management*, 31 de enero de 2005.

No figura nombre del autor: *La importancia de la gestión del conocimiento y el desarrollo del capital humano en las organizaciones del siglo XXI*.

NÚÑEZ PAULA, C. Israel y NÚÑEZ GOVIN, Yiny: *Propuesta de clasificación de las herramientas-software para la gestión del conocimiento*.

ORTEGA, Itziar: *Perfil y roles del nuevo gestor de conocimiento*.

PORTILLO DE HERNÁNDEZ, Ruby y CAMBAR PIRELA, Bertha: *De la gerencia de la información a la gerencia del conocimiento: un nuevo reto*.

SÁNCHEZ DÍAZ, Marlerrey: *Breve inventario de los modelos para la gestión del conocimiento en las organizaciones*.

SENDERO PRADO, Yordan: *Gestión del conocimiento ¿tecnología o cambio cultural?*

SERFOREM: *Apuntes del Curso de Gestión y Conocimientos*.

SERRADELL LÓPEZ, Enric y PÉREZ, Ángel A. Juan: *La gestión del conocimiento en la nueva economía*.

TARDÓN, Eugenio: *Bibliotecas universitarias y gestión del conocimiento*.

ZORRILLA, Hernando: *Gerencia del conocimiento: por dónde empezar*.

# EL LÍBANO TRAS EL «GOLPE DE ESTADO» DE HEZBOLLAH

Domingo Aznar Jordán  
*Capitán de Artillería*

## Introducción

El frágil equilibrio libanés, mantenido de modo inestable desde que en noviembre de 2006 abandonaran el Gobierno los ministros de la oposición, saltó por los aires el pasado 7 de mayo. En principio, se trataba de una huelga general, apoyada por la coalición del «Ocho de marzo», para protestar por la carestía de los bienes básicos y los bajos salarios; en realidad se desató una lucha por el poder.

Dos decisiones gubernamentales, el desmantelamiento de la red de comunicaciones que *Hezbollah* mantiene en el sur del país y la destitución del jefe de Seguridad del aeropuerto de Beirut, Wakif Choucair, fueron interpretadas por el cabecilla de esta organización, Hasán Nasralá, como «una declaración de guerra». El día 9 movilizó sus milicias y se iniciaron los enfrentamientos en Saad-nayek, en el valle de la Bekaa y en Beirut. Durante las jornadas siguientes, *Hezbollah* ocupó, sin apenas resistencia, los barrios árabes de la capital, bloqueó el acceso a la ciudad, cortó las carreteras del este y del sur del país y extendió los combates a las montañas del norte, contra los drusos de Walid Jumblat.

Aunque, a instancias de la comunidad internacional, especialmente de la Liga Árabe, los enfrentamientos armados cesaron el día 11 y el Ejército libanés ocupó los controles instaurados por las milicias, tanto *Hezbollah* como el partido hermano, *Amal*, anunciaron que continuarían con una campaña de desobediencia civil.

Las negociaciones de Doha parece que proporcionaron una solución aceptable para todas las partes; sin embargo, existen dudas razonables sobre la viabilidad del proceso y al hecho de que los partidos pertenecientes a la coalición mayoritaria «Catorce de marzo» puedan recuperar por vía diplomática las posiciones perdidas por la fuerza de las armas. De ahí que se intente en este artículo examinar las consecuencias de la crisis. No se pretende, en absoluto, efectuar un análisis exhaustivo de la confrontación libanesa; el objetivo se reduce a examinar, dentro de un marco general de intereses contrapuestos, la correlación de fuerzas surgida y los efectos que pueden derivarse para la estabilidad de la región y sus implicaciones en orden a la paz y seguridad internacionales.

## La crisis que se veía venir

Durante casi cuatro años el Líbano ha estado sometido a una crisis que orbitaba en torno a cuatro puntos clave: la elección de un nuevo presidente, la composición del Gobierno y su programa político, la constitución de un tribunal internacional que investigara el ase-

sinato del antiguo primer ministro, Rafic Hariri, y la adopción de una ley electoral que sustituyese a la de 1960; un auténtico forcejeo existencial para todas las partes implicadas, aunque de modo esencial para *Hezbollah* (1).

Ciertamente, después del conflicto armado sostenido durante el verano de 2006, esta organización alcanzó un alto grado de popularidad, tanto en el mundo árabe como, de forma más amplia, en el musulmán (2). Si no había logrado una victoria en el plano vertical –enfrentamiento directo–, sí que la había conseguido en el ámbito horizontal: un triunfo moral y político (3). Con todo, en el Líbano, la percepción de *Hezbollah* era ambivalente: causaba orgullo su capacidad de imponerse a Israel; pero su poder militar y la posibilidad de desencadenar una guerra de modo unilateral provocó la alarma entre la población no chií (4).

Por otra parte, la resolución 1701 (2006), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, no sólo se refiere a la retirada de las fuerzas israelíes del sur del país y a la aplicación del alto el fuego, sino que también incide, con arreglo a las anteriores resoluciones 425 (1978), 426 (1978), 1559 (2004) y 1680 (2006), en el desarme de todos los grupos armados y en el apoyo al Gobierno libanés para extender su autoridad y ejercer la soberanía del Estado en todo el territorio. Esto supone una amenaza para el fin primordial de *Hezbollah*: la conservación de su armamento y el mantenimiento de su milicia (5).

Esta organización nunca había contemplado la política como un fin en sí mismo, de modo que no intentó antes obtener una presencia fuerte en esta esfera, salvo para asegurar los Servicios Sociales en los municipios donde se localizaba su población de referencia (6). Ahora bien, al ver comprometida su supervivencia como movimiento de resistencia, ha evolucionado en el ámbito político hacia una actividad puramente negativa; esto es, se ha involucrado en el gobierno del país con el objetivo de salvaguardar la posesión de sus armas y la conservación de un estatuto especial, sobre todo desde la retirada siria y la adopción de la resolución 1559 (2005) (7).

A pesar de su redacción, la resolución 1701 (2006), no proporciona una transformación sustancial del *status quo*, puesto que ni tan siquiera los responsables de Naciones Unidas son favorables a una interpretación amplia (8). Realmente, no exige otra cosa que la retira-

---

(1) ICG (*International Crisis Group*), número 23 (2008): 1.

(2) ICG, número 69 (2007): 1.

(3) Las fuerzas de defensa de Israel no habrían cosechado una derrota táctica; el problema radicaba en que no se habían fijado objetivos parciales, sino un único fin: la destrucción de la potencia armada de *Hezbollah* que no pudo alcanzarse: BEN AMI, Slomo, «Israel y la seguridad al sur del Líbano», Conferencia impartida en El Escorial el 26 de julio de 2007 durante el Curso de Verano de la Universidad Complutense «Paz y Seguridad en Oriente Próximo: el compromiso de España en el Líbano». Sobre el componente vertical y horizontal de la estrategia *vid.* LUTTWAK (2005): 331-362.

(4) ICG, número 69 (2007): *ibidem*.

(5) ICG, número 69 (2007): 15.

(6) Aunque esta población es eminentemente chií, *Hezbollah* no limita su apoyo únicamente a ésta, sino que lo extiende sin discriminación a todos los que habitan en las áreas controladas por ella. *Vid.* ICG, número 69 (2007): *ibidem*; BARBANCHO LEAL (2007): 68; ANGOSO GARCÍA (2007): 22; JUERGENSMEYER (2001): 89-90; HOFFMAN (1999): 143, *apud* nota 143.

(7) ICG, número 69 (2007): *ibidem*.

(8) ICG, número 59 (2006): 13.

da de todas las armas al sur del río Litani. La Fuerza Provisional de Naciones Unidas (FPNUL) no dispone de potestad para llevarlo a cabo, sino que la iniciativa corre a cargo del Gobierno y del Ejército libanés. Esto ha sido interpretado como que las armas no deben ser visibles, no que deban ser confiscadas. El Gobierno entendió desde un primer momento que no contaba con la capacidad suficiente para desarmar a *Hezbollah* y situó el problema en el largo plazo, como fruto de negociaciones posteriores con todos los interlocutores políticos. Ghalib Abou Zeniab, miembro del comité político del partido chií, estableció de este modo las reglas del juego y advirtió que cualquier intento norteamericano para modificar el mandato de la FPNUL tendría unas consecuencias negativas (9).

El apoyo prestado por Occidente, en especial por Francia y Estados Unidos, así como por los Estados árabes moderados, al gobierno de Fourad Siniora y la posibilidad de que las Fuerzas Armadas libanesas, reforzadas por los suministros proporcionados por aquellos, pudieran ser una herramienta eficaz en manos de una Administración consolidada, no podía ser del agrado de *Hezbollah* ni de sus patrocinadores: Siria e Irán.

Inmediatamente, el gobierno de Siniora y la mayoría representada en la coalición «Catorce de marzo», fueron tachados de instrumentos al servicio de Israel y de Estados Unidos (10). A partir de este momento, comenzó una batalla de desgaste. Empezaron los disturbios callejeros y *Hezbollah* hizo patente su poder de movilización en manifestaciones como las del 1 y 10 de diciembre de 2006, la llamada a la desobediencia civil en marzo de 2007 o la huelga general del 23 de junio (11).

Sin embargo, la presencia de un significativo número de chiíes en las calles de Beirut, una ciudad dividida en sectores confesionales, desató la desconfianza suní; de ahí que apareciese el fenómeno de una peligrosa confesionalización de la lucha política. A pesar de compartir algunas de las demandas de *Hezbollah*, muchos suníes se adhirieron al primer ministro y a su Partido Movimiento de Futuro (12).

A la par que perdía aceptación entre la sociedad no chií, *Hezbollah* ha logrado aglutinar en torno suyo a los miembros de su confesión, como son la organización *Amal* y el segmento clerical. Esto ha sido el resultado tanto de los fondos recibidos para desarrollar la actividad religiosa, de los subsidios otorgados para la reconstrucción tras el último enfrentamiento contra Israel –mientras el Gobierno se mostraba incapaz de cubrir esta necesidad–, como del sentimiento de que en esta confrontación el Estado hebreo no actuó contra el Líbano, sino contra la comunidad chií; por ello, consideran que únicamente *Hezbollah* es capaz de protegerlos (13).

También habrían contribuido a la polarización las tensiones existentes entre esta organización y Arabia Saudí, la cual ha estado incrementado su apoyo a los suníes libaneses, dada su evidente estrategia sectaria (14).

---

(9) ICG, número 59 (2006): 7-14.

(10) ICG, número 69 (2007): 1 y ICG, número 20 (2006): 4.

(11) IRANI (2007, a): 1.

(12) ICG, número 20: 15-16.

(13) ICG, número 69 (2007): 7-8.

(14) ICG, número 20 (2006): 13.

Se ha apuntado que la presencia de la FPNUL en el sur del país, unida a la progresiva falta de popularidad entre la población libanesa no perteneciente a su credo, habría inducido a *Hezbollah* a adoptar una táctica militar meramente defensiva (15). Esto se ha vislumbrado como algo positivo; no obstante, la presencia del Ejército libanés y de la FPNUL ha proporcionado a *Hezbollah* un cordón de seguridad que le ha permitido concentrar y redistribuir sus fuerzas al norte del Litani. Así, ha fortalecido una segunda línea de defensa en la ribera septentrional; se ha reforzado en el este y en el valle de la Bekaa; ha construido nuevos centros de almacenamiento de armas –cuyo suministro a través de la frontera siria no ha cesado– en dicho valle y en el área en torno a Nabatieh, y ha intensificado el entrenamiento de su milicia en campamentos levantados en las vertientes del mismo (16).

En el ámbito político, sus demandas más perentorias han consistido en la reclamación de una minoría de bloqueo en el Gobierno y en la modificación de la Ley Electoral. El órdago llegó en el mes de noviembre de 2006, cuando los ministros chiíes –y uno cristiano– abandonaron sus puestos. Invocando el preámbulo constitucional, *Hezbollah* y el entonces presidente del país, Emile Laoud –perteneciente a la corriente prosiria–, interpretaron que el gobierno de Siniora carecía de validez al faltar una representación profesional, por lo que sus decisiones incurrían en la ilegitimidad (17).

Esto, unido a la táctica de la algarada callejera, provocó una escalada en el enfrentamiento verbal y un rearme de todas las milicias que presagiaba un ambiente de guerra civil entre suníes y chiíes, entre partidarios y detractores del Gobierno. Así, hasta la eclosión de los acontecimientos de los días siguientes al 7 de mayo de este año.

### **La «victoria pírrica» de *Hezbollah***

El 9 de mayo, Amin Gemayel, líder del partido *Kataeb*, expresaba desde Francia que la victoria obtenida por *Hezbollah* era una «victoria engañosa», una «victoria pírrica» (18). Igualmente, las primeras figuras de la coalición «Catorce de marzo», especialmente Samir Geagea y otros dirigentes cristianos, se apresuraron a declarar que el «golpe de Estado», a la larga, perjudicaría a *Hezbollah*. Habría ganado en el ámbito militar; pero su descrédito conllevaría a su derrota en la esfera política, pues no le quedaría más remedio que negociar (19).

Respecto a la negociación, se vio favorecida casi de inmediato desde el exterior. El día 11 tuvo lugar en El Cairo una reunión extraordinaria de los ministros árabes de Asuntos

---

(15) ICG, número 69 (2007): 13.

(16) ICG, número 69 (2007): 14.

(17) El 12 de septiembre, Hasán Nasralá anunció que su movimiento había reconsiderado su actitud ante la mayoría gubernamental y pedía un mecanismo institucional de bloqueo ministerial para proteger las armas de *Hezbollah* y salvaguardar a la organización de acciones hostiles gubernamentales, así como para poder actuar en el proceso de toma de decisiones. *Vid.* ICG, número 20 (2006): 13.

(18) «Gemayel: Une victoire-piège, une victoire à la Pyrrhus», *L'orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 10 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=s126>

(19) KHODER (2008): en línea.

Exteriores, en presencia del secretario general de la Liga Árabe, Amr Moussa. Además de efectuar una llamada al diálogo, se decidió enviar a Beirut una delegación, presidida por el primer ministro qatarí, Hamad Ben Jassen Al-Thani, y el propio Moussa.

Dicha delegación viajó a la capital libanesa el miércoles día 15, mantuvo unas aceleradas conversaciones con prácticamente todas las fuerzas políticas locales y las emplazó a una ronda de negociaciones en Doha, la capital de Qatar, con objeto de alcanzar un acuerdo.

Tres hechos merecen subrayarse:

1. El corto alcance que podía esperarse de estas deliberaciones: un simple acuerdo de mínimos en el que lo esencial era la suspensión de las hostilidades y el control de las zonas conflictivas por las Fuerzas Armadas libanesas para separar a los contendientes. Entre otros motivos, esto era debido al disenso reinante entre las potencias regionales en el seno de la propia Liga Árabe. En efecto, ya en la declaración final de la Cumbre de El Cairo había existido un enfrentamiento entre Egipto, Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Jordania, por un lado, y Siria y Qatar, por otro, respecto a la condena de las acciones de *Hezbollah* (20). Es significativo que fuese el primer ministro qatarí, opuesto a la exigencia de responsabilidades, el que acompañase al secretario general de la Liga, al igual que la ausencia, en la delegación, de representación saudí y egipcia, tanto más cuanto que el día 13, el responsable de la diplomacia saudí, Saoud El-Faisal, había acusado a Irán de haber propiciado el golpe de Estado, lo que mereció una dura réplica por parte del presidente Ahmadineyad (21).
2. El fracaso de la propuesta egipcia y saudí, relativa al envío a Beirut de una fuerza de interposición árabe-islámica para ayudar al Ejército libanés (22).
3. Un retraimiento de la diplomacia occidental. El presidente estadounidense, a la par que Arabia Saudí acusaba a Irán, advertía a este país y a Siria que no permitiría que el Líbano cayese bajo control extranjero; sin embargo la secretaria de Estado matizaba estas palabras declarando que el objetivo prioritario era la elección de un nuevo presidente libanés (23); es decir, optaba abiertamente por una negociación en la que no podría ejercer gran influencia, como quedaría demostrado seis días más tarde en Sham El-Sehij, durante el discurso que Bush dirigió al Foro Económico Mundial, donde su llamada para aislar a Teherán tuvo escaso eco entre los representantes árabes (24). Francia, a pesar de ser solicitado su apoyo por Fourad Siniora, prefirió inhibirse de toda participación directa. Según expresó su ministro de Asuntos Exteriores, Bernard Kouchner, el Gobierno estaba en contacto con todas las partes y, de manera

---

(20) FLEYHANE (2008, a): en línea.

(21) «Les armes se sont tues, mais le bras de fer continue», *L'orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 14 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=371862>

(22) FLEYHANE (2008, a): en línea.

(23) «Bush advierte a Irán y Siria de que no permitirá que controlen Líbano», *El País* (en línea) 2008 (citado 13 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Bush/advierte/Iran/Siria/permitira/controlen/Libano/elpepuint/20080513elpepuint\\_9/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Bush/advierte/Iran/Siria/permitira/controlen/Libano/elpepuint/20080513elpepuint_9/Tes)

(24) «El llamamiento de Bush para hacer frente a Irán suscita una fría respuesta árabe», *ABC* (en línea) 2008 (citado 19 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: [http://www.abc.es/20080519/internacional-orient-medio/llamamiento-bush-para-hacer\\_200805190248.html](http://www.abc.es/20080519/internacional-orient-medio/llamamiento-bush-para-hacer_200805190248.html)

especial, con el secretario de la Liga Árabe, con el que coincidía en la necesidad de apoyar al Gobierno libanés, en el cese el fuego y en la entrega de las armas de las facciones al Ejército, una quimera que se sabía irrealizable. Para nada se refirió al envío de una fuerza de interposición; es más, preguntado sobre la posibilidad de que la FPNUL protegiera a los líderes de la mayoría gubernamental, acorralados en sus residencias, negó tajantemente que dicha tarea entrara dentro de las misiones de esta fuerza y añadió que no se produciría una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas hasta que no acabasen las negociaciones de la Liga Árabe (25).

No es de extrañar que *Hezbollah* se aviniese a la negociación. Su milicia controlaba Beirut. Las Fuerzas Armadas libanesas se limitaron a relevar a sus milicianos en los puntos de control que habían establecido; pero ni les requisaron las armas ni mostraron intención de proceder a ello. El Ejército había sido llamado por el Gobierno para solventar la situación y lo primero que hizo fue dejar en suspenso las decisiones gubernamentales respecto al desmantelamiento de la red de comunicaciones y la destitución de Wafiq Choucair. Una vez ocupadas las posiciones evacuadas por las milicias, tampoco intentaron establecer el *status quo* ante: chiíes, armados o no, proseguían una campaña de desobediencia civil y ocupaban los barrios zuñes (26).

Todo esto confería a este partido y a sus aliados una clara posición de ventaja. Además, en absoluto se ponía en entredicho, por parte de la Liga Árabe, el papel de la resistencia.

¿Constituía, entonces, una «victoria pírrica»? Es preciso tener en cuenta que a *Hezbollah* no le interesa gobernar el Líbano; lo que desea es poder controlar al Gobierno (27).

## Las negociaciones de Doha

Parece ser que se había gestado un preacuerdo entre la mayoría gubernamental y la oposición antes de acudir a Qatar. El Gobierno habría aceptado la revocación de las decisiones de la discordia; a cambio, las milicias chiíes abandonarían las calles y se pondría punto final a la desobediencia civil (28). De ser cierto, *Hezbollah* habría asistido a las reuniones con sus objetivos inmediatos y declarados conseguidos.

No obstante, las conversaciones, del 16 al 21 de mayo, en Doha, fueron sumamente enconadas. Tanto el Partido Patriótico Libre, de Michel Aoun, como *Hezbollah*, amenazaron con retirarse. Fue gracias al tesón y los buenos oficios de Amr Moussa y de Al-Thani, tanto entre las partes libanesas como entre sus patrocinadores –Arabia Saudí, Egipto, Irán y Siria– que, al fin, se llegó a un acuerdo (29).

---

(25) MASBOUNGI (2008): en línea.

(26) Vid. TORRES (2008): en línea; *El-Hege* (2008): en línea; MUÑOZ (2008, a): en línea.

(27) ICG, número 20 (2007): 13.

(28) «Un accord est en gestation, relève les sources de l'opposition», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 14 de abril de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=371841>

(29) Sobre las dificultades de la negociación, pueden consultarse FLEHYANE (2008, b, c y d): en línea. «Liban: les négociations entre la majorité et l'opposition dans l'impasse», *Le Monde* (en línea) 2008 (citado

¿Cuáles fueron los fundamentos del mismo? Por supuesto, el Gobierno se retractó en sus disposiciones. A cambio, se procedería de inmediato a la designación del general Michel Sleiman como presidente de el Líbano. A continuación, se formaría un gobierno de unión nacional con representación de todas las partes, «en el que se concedió a la oposición su anhelada aspiración de poseer una minoría de bloqueo» –11 ministros de un total de 30–. A su vez, con la modificación las circunscripciones electorales de Beirut, se beneficiaba, en los sectores de Beirut II y III –son tres distritos electorales– los escaños correspondientes a la población chií y cristiana, en especial a la minoría armenia, cuyo partido representativo, el *Tachnag*, es en la actualidad aliado de *Hezbollah* (30).

Sin embargo, nada se acordó sobre la entrega de las armas por parte de ésta –salvo su compromiso de utilizarlas sólo contra Israel–, ni de su integración en un sistema de defensa nacional (31).

A pesar de sus carencias, parece que el Acuerdo de Doha ha satisfecho las expectativas de la mayoría gubernamental, de los Estados árabes moderados, de Estados Unidos y de Naciones Unidas (32). También la diplomacia europea se ha mostrado optimista. Así lo habría expresado el ministro alemán de Asuntos Exteriores durante una visita a Beirut a primeros de junio (33). Su homólogo británico también se pronunció en idéntico sentido y, el presidente francés, Sarkozy, se mostró vivamente complacido, como ha declarado durante su visita a el Líbano, durante la segunda semana del mismo mes (34). Ahora bien, ¿cuál es el alcance de este Acuerdo?

---

19 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: [http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2008/05/19/liban-les-negociations-entre-la-majorite-et-l-opposition-dans-l-impasse\\_1047062\\_3218.html#ens\\_id=965845](http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2008/05/19/liban-les-negociations-entre-la-majorite-et-l-opposition-dans-l-impasse_1047062_3218.html#ens_id=965845). «Hezbollah bloquea la elección de Michel Sleiman como nuevo presidente del Líbano», *Libertad digital* (en línea) 2008 (citado 20 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: [http://www.libertaddigital.com/noticias/kw/fouad\\_siniora/hariri/hezbollah/libano/saad\\_hariri/kw/noticia\\_1276330703.html](http://www.libertaddigital.com/noticias/kw/fouad_siniora/hariri/hezbollah/libano/saad_hariri/kw/noticia_1276330703.html)

(30) FAYAD (2008, a): en línea. «Le nombre d'inscrits et la repartition des sièges dans les trois nouvelles circonscriptions de Beyrouth», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 21 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=375277>

(31) NAÏM (2008): en línea.

(32) «Le Conseil de Sécurité appuie l'accord de Doha et "salue" la clause interdisant l'usage des armes», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 23 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=372686>. «La leçon de Doha», *Le Monde* (en línea) 2008 (citado 22 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: [http://www.lemonde.fr/opinions/article/2008/05/22/la-lecon-de-doha\\_1048214\\_3232.html#ens\\_id=965845](http://www.lemonde.fr/opinions/article/2008/05/22/la-lecon-de-doha_1048214_3232.html#ens_id=965845). «Une priorité: bétouner l'entente», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 22 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=372600>. «Hamad ben Khalifa: Il y a un vainqueur, le Liban, et un vaincu, la discorde», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 26 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=372830>

(33) «Entretien téléphonique Steinmeier-Moallem sur le Liban», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 9 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=374054>

(34) «L'allocution de Sarkozy, une "seconde prestation de serment"», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 9 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=374056>

## *La elección de Michel Sleiman*

Se ha destacado la importancia del consenso alcanzado respecto a la elección del nuevo presidente del país. Indudablemente, el hecho no carece de ella. No se puede ocultar que la coalición «Catorce de marzo» desearía un presidente que apoyase las resoluciones de Naciones Unidas, mientras que el grupo «Ocho de marzo» preferiría uno que aceptase el estatuto armado de *Hezbollah*, que estuviera distanciado de Estados Unidos y que mantuviese buenas relaciones con Irán y Siria (35). Sleiman está considerado como una personalidad bastante independiente y ha sido aceptado por el Partido Patriótico Libre. Su designación cierra un periodo de seis meses de incertidumbre y de notable irregularidad jurídica. Merced a su nombramiento, podrá tener lugar la constitución del gobierno de unidad nacional pactado; asimismo, de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución libanesa, podrá disolver la Cámara de Diputados y convocar elecciones. Todo ello, qué duda cabe, puede poner final a 18 meses de crisis.

Ahora bien, aunque se ha definido al presidente del país como jefe del Ejecutivo (36), esto no es exacto. En primer lugar, aunque posee la potestad de nombrar a todos los miembros del Gobierno, la experiencia política del país demuestra que un gobierno sin respaldo parlamentario suficiente suele tener una vida efímera (37). Volviendo sobre el artículo constitucional citado, los cometidos que le atribuye son los típicos de cualquier jefe de Estado de una *democracia parlamentaria* –no de un régimen presidencialista–, salvo la peculiaridad de poder diferir durante 15 días la promulgación de las normas jurídicas aprobadas por el Gobierno o el Parlamento, según lo estipulado en el principio 2.B de los Acuerdos de Taef. En una palabra: «la acción ejecutiva no le corresponde propiamente a él, sino al jefe del Gobierno y su gabinete.»

De atenerse a su discurso de investidura, puede observarse en Sleiman una postura ecléctica y de prudente compromiso. Por un lado, acogiendo la línea de la mayoría parlamentaria, ha declarado su voluntad de preservar la independencia de el Líbano y de proceder a la fijación de las fronteras con Siria, a la cual ofrece, desde el respeto a la soberanía libanesa, unas relaciones privilegiadas que podrían dar satisfacción a los «legítimos intereses» de este país y cuyo respeto propugna la diplomacia europea (38). Además, se refirió a la consolidación de los Acuerdos de Taef de 1989, por lo que es de esperar una línea continuista de reparto del poder en cuotas confesionales. Sin embargo, por otra parte, aunque avanzando que debería integrarse en un futuro sistema de defensa, efectuó una clara concesión a *Hezbollah* al reconocerle que ésta se desarrollaría bajo un sistema jurídico diferenciado (39).

---

(35) CHOUCAIR VIZOSO (2008): 2.

(36) ANGOSO GARCÍA (2007): 5.

(37) KHOURY (2008, a): en línea.

(38) Estos «legítimos intereses» sirios consistirían en acuerdos comerciales preferentes y el libre acceso de las exportaciones e importaciones sirias a los puertos libaneses: BENZO, Miguel, embajador de España en Beirut: «Los esfuerzos políticos y diplomáticos de España en el Líbano», Conferencia impartida el 25 de julio de 2007 en El Escorial, durante el curso de verano de la Universidad Complutense «Paz y Seguridad en Oriente Próximo: el compromiso de España en el Líbano».

(39) *Vid.* la alocución presidencial «Le discours d'investiture, un programme clair, audacieux et ambitieux», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 26 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=372840>

Las referencias al impulso de un tribunal internacional para juzgar el asesinato de Rafic Hariri y el llamamiento al regreso de los expatriados no pueden considerarse más que brindis al Sol, puesto que escapan por completo a sus competencias.

En resumen, con la elección de Michel Sleiman, se ha logrado soslayar una laguna jurídico-política; pero no conviene convertirlo en un hito para la normalización del Estado. Su capacidad de maniobra se ve limitada por el juego parlamentario y, sobre todo, por la existencia de un gobierno estable que coincida con sus líneas programáticas.

### *La composición del Gobierno y la modificación electoral*

Sí son aspectos sustanciales lo pactado respecto a la composición del gabinete ministerial y la reforma de las circunscripciones electorales.

La designación del jefe del Gobierno ha recaído, de nuevo, en Fourad Siniora (40). En principio, esto debería augurar un gobierno opuesto a las injerencias sirias, deseoso de subrayar la soberanía nacional y promotor de un sistema democrático de corte parlamentario, abierto a Occidente; sin embargo, y he aquí la clave de la cuestión, frente a la propuesta de la Liga Árabe relativa a un gabinete compuesto de 30 ministerios y que beneficiase la designación presidencial –13 para la mayoría parlamentaria, 10 para la oposición y siete por elección del presidente de la República–, el reparto alcanzado otorga 13 puestos a la mayoría, sólo tres al presidente y 11 a la oposición (41).

Según el artículo 65 de la Constitución, el *quórum* legal para la validez de las reuniones del Consejo de Ministros «es de dos tercios de sus miembros». La oposición, con más de un tercio de sus componentes puede, pues, bloquear a su conveniencia cualquier convocatoria. Teniendo en cuenta que las funciones de gobierno corresponden a este órgano como tal, la oposición se halla en posición de impedir en cualquier momento la toma de decisiones que le perjudiquen. A mayor abundamiento, la dimisión de estos 11 ministros provocaría, ex artículo 69.b, la caída completa del Gobierno. Esto significa que *Hezbollah* y sus aliados «disponen de una potente arma jurídica para, a discreción, privar al país de su cabeza rectora y sumirlo en el caos».

Por lo que concierne a la modificación de la Ley Electoral, dos propuestas se barajaron en Doha: una, posponer el debate en sede parlamentaria, tras la elección del presidente de la República, y sobre la base del proyecto elaborado por la Comisión Boutros (42); la

---

(40) En los primeros momentos se barajó la posibilidad de que la mayoría parlamentaria designase a Saad Hariri, líder del Movimiento de Futuro. *Vid* «Hariri ou Siniora, la majorité tranchera aujourd'hui», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 27 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=372941>. También «Le 14 Mars opte pour Siniora, l'opposition exprime des réserves», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 28 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=373029>

(41) «Le sort de la conférence de Doha sera fixé aujourd'hui: les deux camps seraient parvenus à une ébauche d'entente», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 21 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=372496>

(42) Sobre los puntos principales del proyecto de la Comisión Boutrosk, *vid*. «Les réformes prévues par la proposition de loi de la commission Boutros», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 22 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=372579>

otra, retener la Ley Electoral de 1960 reformando las circunscripciones de Beirut, donde habita prácticamente la mitad de la población libanesa. La mayoría consideró aceptables las dos propuestas; al final prevaleció la segunda opción, no sin una agria disputa entre Michel Aoun y Saad Hariri. El primero deseaba la regla de cuatro-seis-nueve para los distritos electorales beirutíes; el segundo –cuya propuesta fue la triunfadora– era partidario de la proporción cinco-cuatro-diez (43).

Se ha acusado al líder del Partido Patriótico Libre de haber traicionado a los cristianos ortodoxos a favor de los armenios, en cuanto a la circunscripción de Beirut I; esto, junto con la segregación del barrio de Medawar, integrado ahora en Beirut II, donde aproximadamente un tercio de la población es chií, ha llevado a la acusación de que Aoun ha desprotegido los intereses cristianos para favorecer el auge del conjunto de la oposición (44).

En efecto, la segregación de Medawar puede proporcionar un escaño más a la oposición, dada la adscripción a ésta del *Tachnag* armenio; idéntico resultado puede dar esta maniobra en Beirut I (45). Con todo, lo que parece evidente es que las zonas de mayoría suní y chií son cotos cerrados donde se apoyará mayoritariamente, bien al Movimiento de Futuro, bien a *Amal* y *Hezbollah*, y que la auténtica disputa se desarrollará entre el electorado cristiano (46).

Esto puede explicar la postura de Michael Aoun. Su renuncia a defender el proyecto Boutros aleja la perspectiva de tener en cuenta la voz y el voto de los cristianos expatriados, bastante numerosos (47). Ahora bien, ¿son votos suyos los que sacrifica o está alejando los de sus rivales de Fuerza Libanesa y del *Kataeb*? Es más, dado que el componente chií de la oposición necesita de su apoyo para controlar la acción del Gobierno, el peso de sus votos en Beirut II y III puede servirle para obtener concesiones por parte de *Hezbollah* (48).

Con todo, cabe hacerse una pregunta: una vez que esta organización y sus aliados se han asegurado la posibilidad de hacer caer al Gobierno en cualquier momento, ¿le interesa a *Hezbollah* una participación política activa en el Parlamento? Es más, si ha demostrado que domina la calle, ¿siente interés, sencillamente, por la participación política?

## La posibilidad de normalización política

Hasta ahora, el análisis efectuado no concuerda con la euforia demostrada por las canchillerías occidentales, para quienes, obviando la posición relativa de fuerzas en el país,

---

(43) «Le sort de la conférence de Doha...», citado.

(44) FAYAD (2008, b): en línea.

(45) FAYAD (2008, a): citado.

(46) FAYAD (2008, b): citado.

(47) MUÑOZ (2008, b): en línea.

(48) Respecto a las razones que habrían empujado a Aoun a buscar una alianza tan contraria a sus anteriores principios, se remite a BAHOUT (2006): 49-50. Serían varios los motivos: a) el haber sido apartado de «pastel electoral» en 2005; b) la conciencia de que Siria no apartará jamás su vista de el Líbano; c) la constatación de la existencia de una fractura suní-chií en Oriente Próximo y su deseo de ocupar una posición intermedia, y d) su espíritu jacobino, más cercano a los modos de *Hezbollah* que a los del bloque prooccidental.

la designación formal de un jefe de Estado parece marcar el inicio de una normalización política que conlleve la pacificación y la restauración de una vida pública normal. Es preciso detenerse en dos puntos esenciales: la naturaleza e intenciones de *Hezbollah* y la deriva de los acontecimientos.

### *Hezbollah y el debate político*

Esta organización semeja un poliedro de tres lados: por una cara, es un partido político; por otra, un movimiento de resistencia; la tercera muestra la imagen de una red terrorista.

Se ha afirmado que la violencia y el terrorismo son siempre la expresión de tensiones sociales que se dan en contextos marcadamente autoritarios y con antagonismos sociales exacerbados (49). Desde esta óptica, la oportunidad de participar en el debate político proporcionaría a la población chií, junto con medidas económicas que mejorasen su secular estado de postración social, la satisfacción de sus aspiraciones, favorecer la integración de los miembros de *Hezbollah* en las instituciones estatales y, a medio o largo plazo, propiciar su desaparición como movimiento armado.

De hecho, la neutralización política de *Hezbollah* se ha propuesto como el medio más idóneo para terminar con su letalidad, dadas las consecuencias desfavorables que acarrearía una acción armada directa en toda el área de Oriente Próximo, e incluso en Europa, debido a su aureola de fuerza de resistencia y la fachada de participación política que presenta (50).

No puede negarse que exista la posibilidad de una deriva en este sentido. Con la movilización callejera, antes, y con su sublevación armada, ahora, el partido ha ido perdiendo, ante la opinión pública libanesa no chií, y ante los Estados árabes moderados, su carácter de movimiento de resistencia, para empezar a ser visto como una facción eminentemente confesional. A este respecto, se ha aducido que este fenómeno le perjudica y es indeseado, desde el instante en que puede desatar una reacción hostil suní, a la par que puede privarle del apoyo de sus aliados cristianos (51).

Es indudable que la integración en la normalidad política de *Hezbollah* constituye la hipótesis más favorable. A pesar de que los resultados no fueron excesivamente fructíferos, se cuenta con el precedente del año 2005. Desde el mes de marzo, Hasán Nasralá y otros líderes del partido, mantuvieron contactos con los principales actores políticos del país (52). También se ha indicado que uno de los aspectos más destacados del pacto entre Michel Aoun y *Hezbollah* lo configura el compromiso de esta organización de evolucionar hacia una actividad política, junto con la deposición de las armas (53).

Actualmente, tras la designación como presidente de Sleiman, la organización ha reanudado los contactos políticos con sus rivales, en vista a la formación de un gobierno de

---

(49) REINARES (1998): 48 y 216.

(50) BYMAN (2003): en línea.

(51) ICG, número 23 (2008): 1.

(52) CEBOLLA BOADO (2006): 3.

(53) ALGORA WEBER (2007): 21.

unidad nacional en el que parece dispuesta a mantener una participación activa (54). Dicho gobierno está previsto que se constituya sobre la base de la integración de seis maronitas, seis suníes, seis chiíes, tres cristianos ortodoxos, tres católicos, tres drusos, dos armenios y un representante de las minorías (55).

Por el contrario, es preciso seguir contando con la naturaleza propia de *Hezbollah*. Según su documento fundacional de 1985, se trata de un movimiento político-religioso, basado en el principio del *welayet-el-faqih*, o sumisión a la autoridad de un guía supremo encarnado en la máxima autoridad religiosa iraní (56).

De hecho, sigue sin renunciar a su proyecto totalitario, islamista y antidemocrático (57). En cuanto inmerso en una lucha religiosa, entre sus miembros se produciría una espiralización de la violencia, una cosmogonía de lucha eterna contra el mal (58); una guerra ética que se exteriorizaría mediante su discurso marcadamente antioccidental –especialmente antinorteamericano– y antijudío (59).

Todavía no están claros sus propósitos. Parece ser que Hasán Nasralá habría propuesto volver a un entendimiento similar al atribuido al antiguo primer ministro, Rafic Hariri, y el Gobierno sirio: el gobierno de unidad nacional surgido de las negociaciones posteriores a Doha debería ocuparse únicamente de cuestiones económicas y dejar el ámbito de las decisiones políticas a *Hezbollah* y sus aliados; las Fuerzas Armadas libanesas se dedicarían sólo al mantenimiento del orden, mientras que la defensa del territorio debería quedar a iniciativa de la resistencia (60).

Esta situación es difícilmente aceptable para la mayoría del «Catorce de marzo» y, si se cediese, obviamente, no sería de buen grado. Tal hecho supondría mantener el fraccionamiento del país entre los partidarios de un régimen democrático y abierto, y aquellos que optan por un permanente estado de excepción orientado a las necesidades y consignas de la resistencia contra Israel y contra el imperialismo occidental (61). ¿Podría descartarse, en este supuesto, que las milicias adscritas a partidos cristianos, drusos o suníes, no se rearmasen y se prepararan para devolver el golpe recibido en las jornadas pasadas?

Una prueba de las verdaderas intenciones de la oposición es la propuesta efectuada por el presidente Sleiman de coordinar todos los Servicios de Seguridad del país (62); todavía se desconoce la respuesta de *Hezbollah*.

---

(54) «Intenses efforts pour permettre à l'Exécutif de prendre un nouveau départ», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 31 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=373311>

(55) HADDAD (2008): en línea.

(56) ICG, número 69 (2007): 17.

(57) ANGOSO GARCÍA (2007): 28.

(58) JUERGENSMEYER (2001): 254-255.

(59) ANGOSO GARCÍA (2007): 22; BALLESTEROS MARTÍN (2007): 138.

(60) TOUMA (2008): en línea.

(61) ANGOSO GARCÍA (2007): 27.

(62) «Sleiman insiste sur une coordination entre les services de sécurité», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 2 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=373378>

## *La evolución de los acontecimientos*

No son precisamente optimistas los pronósticos sobre la evolución hacia la normalidad tras las conversaciones de Doha. En el momento de escribir estas líneas, la formación del gobierno de unidad nacional se encuentra bloqueada. Dos son las razones principales: las ambiciones del general Aoun y los incidentes violentos.

En relación con la primera, Michel Aoun reclama para su formación dos ministerios «soberanistas», en vez del único que, de acuerdo con lo pactado, debería corresponderle (63). Así, el Partido Patriótico Libre aspiraría a las carteras de Asuntos Exteriores y a la de Finanzas, a la par que presiona para que los otros ministerios «de Estado» se cubran por rotación entre todas las fuerzas políticas (64). No es posible ignorar que prácticamente todas las actividades gubernamentales precisan del gasto público, por lo que el control del Ministerio de Hacienda equivale al cuasi control de los restantes ministerios. De ahí que la mayoría se oponga a ello.

Siniora, hábilmente, ha remitido el problema a la oposición y ha ofrecido el cambio de dicho Ministerio por el de Asuntos Exteriores, a sabiendas de que éste es un feudo tradicional de *Amal*, a la vez que instaba al presidente de la Cámara Parlamentaria, Nabig Berry para que deliberase con los dos partidos chiíes y convenciese a Michael Aoun para que reformase sus aspiraciones a la baja (65). La jugada es de largo alcance, desde el momento en que puede quebrar la alianza del «Ocho de marzo». Si *Hezbollah* apoya al sempiterno presidente del Parlamento, se granjearía el disgusto, o incluso la defeción de un aliado necesario para mantener la minoría de bloqueo al Gobierno; si apoya las aspiraciones de Aoun, podría producirse un distanciamiento de su partido hermano, con la misma consecuencia (66).

El estancamiento de las negociaciones podría presentar un aspecto positivo: ante la imposibilidad de acuerdo, el presidente del Estado podría actuar como árbitro del conflicto y designar para las carteras «soberanistas» en disputa candidatos independientes caracterizados por su competencia y no por su adscripción ideológica (67). También, no obstante, adolece de serios riesgos. Hay quien, como es el caso de Elias Skaff, ha propuesto que los ministerios de designación presidencial se reduzcan a uno. Las oposición estaría de acuerdo en que el presidente nombrara únicamente el ministro de Interior, a cambio de que ellos controlaran el Ministerio de Defensa y de Hacienda y dejando para la mayoría el Ministerio de Justicia y de Asuntos Exteriores; esto es inadmisibles para el

---

(63) El complejo sistema de cuotas discrimina, entre los 30 ministerios, las denominadas cinco carteras «de Estado» o «soberanistas». Éstas corresponden a los Ministerios tradicionales, como son Defensa, Interior, Finanzas o Asuntos Exteriores. La distribución a la que se habría llegado consistiría en uno para la mayoría, uno para la oposición y tres por designación directa del presidente de la República.

(64) «Aoun: "Le temps de la spoliation des droits est révolu"», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 10 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=374144>

(65) «Le processus politique avance avec trop de lenteur, la sécurité du pays en pâtit», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 10 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=373143>

(66) HARB (2008): en línea.

(67) KHOURY (2008, b): en línea.

«Catorce de marzo» (68). Y es comprensible, con las finanzas públicas y todas las Fuerzas Armadas del Estado bajo control de la oposición, significaría entregar el país a *Hezbollah*.

Estos enfrentamientos políticos no pasarían de significar sino un retraso en la normalización del país de no conjugarse con la violencia. No se ha cumplido la retirada de chiíes armados de las calles, tal como se acordó en Doha. Los enfrentamientos violentos entre partidarios de la oposición y de la mayoría se suceden cotidianamente. Así, la noche del martes día 3 de junio, Imad Zaghoul, seguidor del Movimiento de Futuro, escapó a una tentativa de asesinato en Tariq Jdidé (69). Peor suerte corrieron días más tarde los miembros del *Kataeb* Salim Assi y Nasri Marouni, muertos en Zahlé (70). La noche del 8 tuvieron lugar enfrentamientos con armas ligeras y medias en Saadnayel, en el oeste del valle de la Bekaa (71). Los incidentes violentos continuaron al día siguiente en Taalabaya y, para complicar más el panorama, tres personas resultaron heridas cuando intentaban acceder al campo de refugiados de Ain el-Helue, donde un responsable de Esbat al-Ansar escapó a una tentativa de atentado; mientras, y enlazado con estos últimos hechos, han empezado a circular rumores de una posible repetición de los sucesos de Nahr el-Bared (72). Más cercano en el tiempo, la madrugada del día 16, durante los combates sostenidos por *Amal* y *Hezbollah* en Oumal y Toueyti, se alcanzaron con fuego de mortero las posiciones y cuarteles del Ejército en Saadnayel y Taalabaya, y se registraron dos muertos en el sector de Bar Elías (73).

No es de extrañar que la coalición mayoritaria haya anunciado que suspendería los contactos con la oposición mientras persista el clima de violencia; sin embargo, tampoco le interesa prolongar la crisis durante mucho tiempo, pues, dejados los acontecimientos a la suerte de la fuerza, son los más débiles. De ahí que, realmente, las conversaciones no se hayan suspendido, aunque sean a través de la mediación de terceros (74).

Ante esta situación, el emir de Qatar se ha dirigido a las partes, con objeto de lograr un nuevo acuerdo y el secretario de la Liga Árabe les ha exigido que formen un nuevo

---

(68) HARB (2008): *Ibidem*.

(69) «La réponse à la tentative d'assassinat de Zaghoul sera politique», affirmation des sources de la majorité» *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 5 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=373695>

(70) «Quarantième des deux Kataëb Assi et Marouni assassinés à Zahlé», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 9 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=374046>

(71) «Les incidents sécuritaires deviennent quasi quotidiens», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 9 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=374059>

(72) «L'insécurité itinérante progresse plus vite que la normalisation politique», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 10 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=374163>

(73) «Visite-surprise de Rice à Baabda, Washington se saisit enfin du dossier de Chebaa», *L'Orient-Le jour* (en línea) (citado 17 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=374654> *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 5 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=373713>

(74) MEZHER (2008): en línea: «Coup de frein aux tractations ministérielles après de nouveaux incidents à Beyrouth-Ouest», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 5 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=373713>

Gobierno lo antes posible (75). La cuestión reside en el poder de presión que puedan desplegar ante los diversos miembros del «Ocho de marzo», especialmente ante el Partido Patriótico Libre, porque *Hezbollah*, una vez tomada la iniciativa armada, no es fácil que renuncie a la explotación de su éxito: en un clima de enfrentamiento goza de la posición del más fuerte y los acontecimientos parecen indicar que no participará en un juego político sino cuenta con una situación de ventaja.

En relación con lo anteriormente expresado, hay quien ha apuntado que *Hezbollah* persigue dos objetivos:

1. Que Elías Mur no sea designado ministro de Defensa, por considerarlo un hombre de Siniora y, por lo tanto, un enemigo de la conservación de la milicia chií.
2. Impedir que un gobierno presidido por el actual jefe de Gobierno pueda desarrollar una acción eficaz antes de las elecciones legislativas del próximo año (76).

A la vista de esto, se empieza a sospechar que al partido chií le interesa entorpecer y demorar el mayor tiempo posible la formación del gabinete (77).

### Los actores externos: Siria e Irán

Dada su situación geográfica y su carácter multiconfesional, el Líbano se halla afectado por todo tipo de presiones que reflejan los intereses regionales y globales (78); es decir, se encuentra, por un lado, inmerso en un «cinturón de quiebra» (79) y, por otro, en un conflicto de «línea de fractura» (80).

Existe, en torno a este Estado, una lucha de influencias entre Estados Unidos y Francia, por una parte, e Irán y Siria por otra (81). A su vez, en Oriente Próximo se está asistiendo a la formación de un bloque suní, dirigido por Arabia Saudí, y otro chií, encabezado por Irán (82).

La evolución de la crisis libanesa depende también, por tal motivo, de la actitud de los dos patrocinadores de *Hezbollah*: Siria e Irán (83).

---

(75) «Gouvernement: l'émir du Qatar intervient en force pour aplanir les difficultés», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 13 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=374353>

(76) HAJJI GEORGIU (2008): en línea: el funcionamiento de un gobierno de unidad nacional mostraría que el proceso de diálogo entre las partes es inminente, por lo que *Hezbollah* perdería la preponderancia con la que cuenta en la actualidad.

(77) «Les tergiversations du 8 Mars replongent le Liban dans une stagnation interminable», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 15 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=374452>

(78) IRANI (2007, b): 1.

(79) COHEN (1980): 137.

(80) HUNTINGTON (1997): 247.

(81) IRANI (2007, b): *Ibidem*; DÍAZ DE VILLEGAS ROIG (2008): 27.

(82) VV.AA. (2007), capítulo quinto.

(83) Sobre el sostén de Irán y Siria a *Hezbollah* pueden consultarse BRZEZINSKI, GATES y MALONEY (2004): 26-37; LEVERETT (2005): 106-111. También *The political situation in Lebanon*, comparecencia ante el Subcomité del Medio Oeste y Asia del Sur, Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de representantes, serial número 110-47, Washington, 2007.

## Siria

Siria ha sido, y todavía es, el factor externo más influyente en el Líbano, llevada de un viejo anhelo de anexión de este territorio, al que no reconoce ni soberanía ni independencia (84). Cuenta, en el interior del país de varios partidos marcadamente adictos, tales como el Partido Patriótico Libre, el Bloque Elías Skaff y el Bloque Mur, entre los cristianos, y *Amal* y *Hezbollah* entre los musulmanes (85).

Damasco percibe un Líbano ajeno a su control como un espacio abierto a complós y maquinaciones occidentales contra su régimen (86); de ahí que el gobierno de Bashar el-Assad no haya aceptado su retirada forzada del país en el año 2005 y realice todo lo posible para recuperar el control perdido (87).

La relación con *Hezbollah* es compleja. Ayudó en la década de los ochenta a que Irán creara y armara a este partido (88); lo confinó al sur y al valle de la Bekaa durante su ocupación de el Líbano, y actualmente permite su abastecimiento de armas iraníes a través de sus fronteras e incluso, en ocasiones, autoriza políticamente sus operaciones (89).

*Hezbollah* es una suerte de «Jano político» respecto a Siria e Irán: no se oculta su alineamiento con la estrategia de Damasco en la región ni sus vínculos, sobre todo ideológicos, con Teherán; pero el equilibrio entre estas dimensiones fluctúa con el tiempo (90).

Siria se serviría actualmente de esta organización para impedir la constitución de un tribunal internacional que depurase las responsabilidades habidas en el asesinato de Hariri y para impedir la consolidación de un gobierno prooccidental impermeable a su influencia (91).

Para Israel, es evidente que Siria necesita el Líbano como un territorio libre para hostigarle, modo de seguir conservando un ascendiente en el mundo árabe (92). De hecho, el régimen baasí considera, contrariamente a lo sostenido por Naciones Unidas, que las granjas de Chebaa –las cuales ocupan, aproximadamente, 25 kilómetros cuadrados. en los Altos del Golán– son libanesas, al objeto de proporcionar un motivo a *Hezbollah* para su continuación de la resistencia armada y de su enfrentamiento con Tel Aviv (93).

Israel es consciente de dos evidencias: que para lograr la estabilidad de su frontera norte necesita llegar a un acuerdo con Siria y que ésta es el eslabón más débil de un frente en que también interviene Irán. En efecto, el régimen de el-Assad se encuentra arrinconado, tanto merced a la labor de aislamiento llevada a cabo por Estados Unidos, como por la inestable situación económica en que se halla sumido el país (94).

---

(84) BENEDICTO (2007): 35.

(85) ANGOSO GARCÍA (2007): 20-24.

(86) BAHOUT (2007): 5.

(87) IRANI (2007, b): 5

(88) BYMAN (2003): en línea.

(89) BENEDICTO (2007): 36.

(90) BAHOUT (2007): 36.

(91) IRANI (2007, b): 2.

(92) BEN AMI: citado.

(93) BALLESTEROS MARÍN (2007): 123.

(94) HADDAD (2005): *in totum*. Vid., igualmente, ICG, número 23 (2004) y número 24 (2004).

No es de extrañar, pues, que el gobierno de Ehud Olmert haya iniciado contactos con Damasco en un intento por apaciguar a uno de sus adversarios, impelerlo a que limite la acción de *Hezbollah* –poniendo fin al flujo de armas– y ganar libertad de acción frente a las iniciativas iraníes (95). Tel Aviv sabe que es Siria quien, fundamentalmente, dispone de los recursos, fuerza y medios de inteligencia para bloquear las actividades de *Hezbollah* (96).

Aunque ha trascendido que Israel y Siria han comenzado una ronda de negociaciones bajo la mediación de Turquía, el gobierno de el-Assad ha manifestado que no desea compromiso alguno con la administración de Olmert, un gobierno en una situación interior caracterizada por su debilidad. Por su parte, Tel Aviv, por boca de su ministro de Información, Moshen Bilal, advertía que no se avendría a efectuar renunciaciones respecto a lo que considera suyo, aludiendo a la exigencia de que Damasco rompiera sus vínculos con *Hamas* y *Hezbollah* a cambio de la recuperación de los Altos del Golán (97).

Con todo, hay algunos puntos que pueden indicar una avenencia del régimen sirio a negociar una nueva actitud ante el Líbano:

1. Últimamente se han abierto conversaciones entre Israel y *Hezbollah* para el intercambio de prisioneros, a través de conversaciones secretas tuteladas por la mediación del alemán Gerhard Konrad. Por el momento, se ha acordado la devolución de Nissim Nisir, encarcelado bajo la acusación de espiar para la organización musulmana; también se espera la próxima liberación de Samir Kemtar, emblema de la resistencia chií. A cambio, *Hezbollah* entregaría a los dos soldados capturados en julio de 2006 (98). Esto podría indicar el inicio de un periodo de calma, más o menos prolongado, en el sur del país, bien porque el partido desea la paz para dedicarse a consolidar su posición política interior, bien porque es Siria la que le impele a ello a raíz de las negociaciones mantenidas con Israel.
2. Las declaraciones del presidente francés durante su visita a Beirut, seguidas de la visita del ministro de Cultura sirio a París, el próximo envío del consejero Jean-David Levitte y del secretario general del Elíseo, Claude Guéant para entrevistarse con Bashar el-Assad, y de la invitación de Sarkozy a éste para que asista el 13 de julio a la Cumbre de la Unión Mediterránea (99). Tanto el presidente como el ministro de Cultura manifestaron la intención de «pasar página» al enfrentamiento entre París y Damasco, a la vez que esbozaban el compromiso de apoyar la normalización de el Líbano (100).

---

(95) Sobre la problemática subyacente a unas negociaciones sirio-israelíes, puede consultarse ICG, número 4 (2002); número 57 (2006); número 63 (2007).

(96) BYMAN (2007): citado.

(97) CARO (2008): en línea.

(98) MUÑOZ (2008, c): en línea. «Répétition générale au Liban sud pour un échange de prisonniers entre Israël et le Hezbollah», *Le Monde* (en línea) 2008 (citado 3 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: [http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2008/06/02/repetition-generale-au-liban-sud-pour-un-echange-de-prisonniers-entre-israel-et-le-hezbollah\\_1052608\\_3218.html#ens\\_id=965845](http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2008/06/02/repetition-generale-au-liban-sud-pour-un-echange-de-prisonniers-entre-israel-et-le-hezbollah_1052608_3218.html#ens_id=965845)

(99) «Paris concrétise la “nouvelle page” avec Damas, Washington lui demande des explications», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 11 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=aa75>

(100) «Une ouverture française sur Damas, ternie par le scepticisme de Washington», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 11 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=aa14>

Estos acontecimientos pueden interpretarse en sentido positivo o con connotaciones negativas. En el primer supuesto, indicarían que el régimen baasí estaría dispuesto a involucrarse activamente en la pacificación y reestructuración de su Estado vecino y sujetaría a *Hezbollah*. Sin embargo, la clave reside en las intenciones que Siria alberga sobre el Líbano.

¿En qué consisten los «legítimos intereses» sirios? ¿Tal vez en el ejercicio de una tutela política sobre el Líbano? ¿Estaría Francia a considerar una solución de *realpolitik*, un Líbano regido y pacificado al norte por Siria y neutralizado al sur del Litani por la comunidad internacional? Sería apoyar abiertamente un ilícito internacional: la intromisión en los asuntos internos de otro Estado (101). Aunque también podría aducirse que el Líbano es meramente un Estado «formal»; sustancialmente se trata de un Estado fallido que parece incapaz de gobernarse por sí mismo, y el control sirio significaría una garantía de estabilidad (102).

Se ha acusado a Sarkozy de haber iniciado un giro hacia las posiciones sirias a cambio de lograr un apoyo, por parte de determinados Estados árabes a su proyecto de Unión Mediterránea; si es así no parece que haya obtenido un gran éxito. El presidente libio, Muhamad el-Gadafi arremetió contra este proyecto poco después de reunirse en Trípoli con el-Assad, calificándolo de neocolonialista (103). En todo caso, muestra la voluntad francesa de ejercer su influencia en el Mediterráneo.

Esta actitud ha sido vista con recelo por Washington, desde donde se ha censurado y ha sido objeto de conversaciones durante la visita del presidente Bush a París a mediados de junio. Durante la rueda de prensa en el Elíseo, el presidente norteamericano advirtió seriamente a Irán por su rechazo a las propuestas de la Unión Europea para detener su programa nuclear; Sarkozy se limitó a expresar que la situación «es preocupante», aunque solicitó a Siria que se separase de Irán (104). Se ignora el contenido de lo hablado respecto a la postura francesa de apoyo a Damasco; pero lo cierto es que, el lunes 16, la secretaria de Estado, Condeleezza Rice, ha viajado a Beirut para asegurar el apoyo al presidente Sleiman y al jefe del Gobierno, Fouad Siniora (105). También se ha pronun-

---

(101) A este respecto, téngase en cuenta lo establecido en la resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, de la Asamblea General de Naciones Unidas. Anexo, tercer principio. A mayor abundamiento, el artículo 1.1. de la Carta de San Francisco dispone que la resolución pacífica de los conflictos y el ajuste o arreglo de controversias debe efectuarse «de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional».

(102) BARBANCHO LEAL (2008), 70: la colaboración de Siria, presionando sobre *Hezbollah* par lograr el objetivo fundamental de estabilizar el Líbano y dotarlo de estructuras estatales sólidas, podría inclinar la actitud occidental hacia los intereses sirios y forzar a Israel a negociar la devolución de los Altos del Golán.

(103) «Kadhafi se déclare contre l'Union pour la Méditerranée», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 11 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=aa40>

(104) «Bush expresa, junto a Sarkozy, su decepción por el rechazo iraní a la oferta internacional», *Libertad digital* (en línea) 2008 (citado 15 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: [http://www.libertaddigital.com/noticias/kw/bush/europa/george\\_bush/iran/sarkozy/kw/noticia\\_1276332672.html](http://www.libertaddigital.com/noticias/kw/bush/europa/george_bush/iran/sarkozy/kw/noticia_1276332672.html)

(105) «Visite-surprise de Rice à Baabda, Washington se saisit enfin du dossier de Chebaa», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 17 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=374654>

ciado respecto al retorno a la soberanía libanesa de las granjas de Chebaa y la entrega por parte de Israel de detenidos libaneses, a la par que transmitía un mensaje tácito: el apoyo estadounidense a la consolidación de las instituciones políticas del país (106). Su insistencia en considerar a *Hezbollah* como una organización terrorista mostraría su deseo de sustraer a Siria del teatro libanés y de obtener la normalización de el Líbano mediante la acción de un gobierno propio prooccidental, sus Fuerzas Armadas y su aparato de seguridad.

La brecha que ha aparecido en la acción diplomática occidental, a fin de cuentas, acentúa el papel que puede jugar Siria, puesto que la fortalece indirectamente. A este respecto, las declaraciones efectuadas por Bashar el-Assad, relativas a que lo importante no es la elección de un presidente, sino resolver las cuestiones de fondo que originan la desconfianza entre los libaneses –cuando ésta está originada por el enfrentamiento de prosirios y antisirios–, han despertado la alarma en el Líbano (107). La precipitada actuación francesa dotaría de relevancia internacional a un gobierno que, a través de la coalición «Ocho de marzo» y, sobre todo, de *Hezbollah*, puede retrasar indefinidamente la formación del Ejecutivo de su país vecino, o puede bloquearlo una vez constituido (108).

Porque se ignoran dos cuestiones esenciales: primera, las verdaderas intenciones de Damasco; segunda, la intensidad de su alianza con Irán.

En relación con esta última, se ha estimado que la aproximación de Basahr el-Assad a Teherán se ha debido a la pérdida de peso específico de su régimen en el mundo árabe, a favor de Arabia Saudí y de Egipto, así como a la agresiva política de Washington respecto a estos dos Estados, componentes de lo que ha denominado «el eje del mal» (109). Esto indicaría una nota de provisionalidad, en el supuesto de que Estados Unidos, Israel y el régimen de Riad proporcionaran a Siria una participación como interlocutora en el problema de Oriente Próximo (110), sin embargo, la alianza sirio-iraní no puede considerarse algo incidental. Existe una tradición de apoyo mutuo, de coordinación de sus políticas en la región (111).

---

(106) «Rice et Aoun à Baabda, carrefour de stratégies régionales rivales», *L'OrientLe jour* (en línea) 2008 (citado 17 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=374643>. Nótese que la restitución de las granjas de Chebaa, tal como se ha indicado con anterioridad, al completar la integridad territorial de el Líbano, eliminaría la excusa aducida para la existencia de *Hezbollah* como facción armada. Con todo, habría que saber si Israel estaría dispuesto a esta cesión y bajo que condiciones y garantías.

(107) KHOURY (2008, c): en línea.

(108) KHOURY (2008, c): *Ibidem*.

(109) BENEDICTO (2008): 36.

(110) IRANI (2007, a): 2; AMIRAH FERNÁNDEZ (2007, a): 119.

(111) Sobre la materia *vid.* GOODARZI (2006): especialmente 292-294. VV.AA. (2007): 38, *apud* nota 6: en marzo de 2004 Siria e Irán firmaron un acuerdo de cooperación militar y defensiva cuyos detalles se ignoran.

## Irán

Irán había sido definido como un «pivote geopolítico» (112). Ahora bien, las pretensiones de Teherán son, y lo está consiguiendo, convertirse en un importante jugador geoestratégico en la zona (113).

Varios son los aspectos que merecen ser considerados:

1. Como alertó Abdalah II de Jordania, en el año 2004, se ha estado constituyendo un «creciente chií» que se extendería desde Teherán hasta Beirut, comprendiendo la parte oriental de Arabia Saudí, Bahrein y el sur de Irak; esto demostraría las ambiciones iraníes de obtener una hegemonía regional (114).
2. De la intervención estadounidense en Irak y Afganistán, el régimen iraní se habría planteado la necesidad de contar con armas de destrucción masiva que sirvieran como elemento de disuasión ante un eventual conflicto (115).
3. A pesar de que las relaciones entre Irán y Rusia han sufrido un enfriamiento debido a la desconfianza con que ésta mira la posibilidad de que un país islámico revolucionario cuente con armamento nuclear, Moscú sigue encontrando en su vecino un posible aliado y un lucrativo mercado (116). Realmente, el Kremlin no posee interés directo alguno en el Líbano; pero su rivalidad con Estados Unidos le impulsa a desestabilizar las políticas de su adversario en la región (117). De ahí que haya iniciado una maniobra para colocarse entre el régimen chií y Occidente, sin abandonar a su suerte a su aliado (118). Por ello, es muy improbable que Rusia apoye una acción de fuerza contra Teherán y muy posible que no secunde la decisión de imposición de mayores sanciones económicas para disuadirle de continuar con su programa de enriquecimiento de uranio.
4. China apoya al gobierno de los ayatolás. Por una parte, se integraría en su política de «ascenso pacífico», mediante la que pretende alcanzar una posición de actor geoestratégico global basada en relaciones de cooperación con Estados de la periferia y semiperiferia mundial, independientemente de sus regímenes políticos; por otra, le interesa el suministro de petróleo iraní y su configuración de mercado para la exportación de armamento y de tecnología avanzada (119).
5. Con el advenimiento al poder del presidente Ahmadineyad, se ha producido el ascenso al Gobierno de importantes elementos de los *pasdaran*; éstos aspirarían a efectuar una nueva revolución religiosa, una reislamización de la sociedad iraní y del conjunto de la comunidad de los creyentes en Oriente Próximo (120).

---

(112) BRZEZINSKI (1998): 49-50 y 55: «pivotes geopolíticos» son los Estados cuya importancia se deriva no de su poder y de sus motivaciones, sino de su situación geográfica de las consecuencias que su vulnerabilidad provoca en el comportamiento de los jugadores geoestratégicos.

(113) BRZEZINSKI (1998): 48: «jugadores geoestratégicos» son los Estados con capacidad y voluntad nacional de ejercer poder o influencia más allá de sus fronteras para alterar el estado actual de las cuestiones geoestratégicas. Sobre Irán como actor geoestratégico *vid.* IRANI (2007, a): 3; AMIRAH FERNÁNDEZ (2007, b): 1; VV.AA. (2007): 11 y 33.

(114) AMIRAH FERNÁNDEZ (2007, a): 108.

(115) VV.AA. (2007): 127.

(116) VV.AA. (2007): 34-35.

(117) BENEDICTO (2007): 38.

(118) VV.AA. (2007): 37.

(119) VV.AA. (2007): 50.

(120) MAKINSKY (2006): 32.

6. Teherán está convencida que Estados Unidos y la Unión Europea carecen de capacidad disuasoria; configuran la actual Administración norteamericana como un Gobierno débil y prevén que no se embarcará en una aventura militar contra ella debido al riesgo de una conflagración regional de resultados impredecibles (121).

Bajo estas premisas, no se puede descartar en absoluto que Irán utilice a *Hezbollah* como un instrumento en su confrontación con Estados Unidos, Europa y los Estados árabes moderados, respecto a su programa nuclear y sus expectativas de hegemonía regional. Es significativo que el «golpe armado» de aquélla se produjese tres días después que Teherán rompiera las negociaciones con Estados Unidos sobre la normalización de Irak (122). También es digna de mención la referencia efectuada por Nasán Hasralá, durante sus declaraciones subsiguientes a la investidura del presidente Sleiman, a que los chiíes iraquíes deberían de adoptar su modo de lucha para enfrentarse a Norteamérica (123).

A parte de que a Irán y su patrocinado nunca han dejado de buscar la confrontación con Israel (124), aquél le interesa un Líbano desestabilizado, donde *Hezbollah* pueda llevar a cabo acciones tácticas que favorezcan sus intereses, actuaciones integradas en un plan estratégico regional para dotarse de la influencia deseada.

### **Análisis de riesgos posibles**

A tenor de lo expresado en los apartados anteriores, dos son las posibles líneas de actuación que pueden provocar una desestabilización en la situación libanesa:

1. En el ámbito interior, la suspensión prolongada de la formación de un gobierno de unidad nacional o, una vez constituido, su bloqueo por parte de la oposición.
2. En la esfera exterior, el inicio de acciones armadas de *Hezbollah* contra Israel, bien a iniciativa propia, bien impulsadas por Siria, bien a indicación de Teherán, bien siguiendo una estrategia conjunta para alcanzar posiciones de fuerza en el entorno regional.

Respecto a lo primero, después de 18 meses de desgobierno, la prolongación del mismo y la evidencia de que la elección presidencial no ha contribuido a mejorar la situación, podría muy bien inducir a las fuerzas del «Catorce de marzo» a pensar que son rehenes de *Hezbollah*. Es posible considerar que, por lo menos la Fuerza Libanesa y el *Kataeb* procederían a armar a sus fuerzas paramilitares e intentarían, cuando menos, imponer su dominio y proteger las áreas donde se ubica su población de referencia; incluso rechazar a las milicias chiíes de determinadas zonas. Esto conduciría a choques violentos que sumirían el país, al norte del río Litani, en un contexto de guerra civil, conflicto que no puede descartarse que pudiese tener repercusiones en el territorio controlado por la FPNUL. En este caso, también

---

(121) IRANI (2007, a): 3; IRANI (2007, b): 5: la Administración estadounidense se hallaría dividida. La secretaria de Estado, Condoleezza Rice, estaría dispuesta a entablar un diálogo con Irán, sobre la base de las recomendaciones recogidas en el Informe Hamilton-Baker, mientras que el vicepresidente Cheney preferiría una postura firme que incluyese el posible recurso a las armas.

(122) ESPINOSA (2008): en línea.

(123) AYESTARÁN (2008): en línea.

(124) BALLESTEROS MARÍN (2007): 128.

debería de barajarse la posibilidad de acciones armadas contra las tropas de Naciones Unidas, con objeto de inducirlas a actuar a favor de una de las partes. Este riesgo aumentaría proporcionalmente al apoyo exterior que recibiesen las distintas facciones.

Una de las advertencias efectuadas por Amin Gemayel, al inicio de la crisis, fue que el golpe de fuerza de *Hezbollah* atraería, como reacción, al terrorismo suní, concretamente a Al Qaeda o alguna de sus franquicias (125). No era un aviso baladí. Ya se había subrayado que no se podía descartar en el Líbano la infiltración de grupos radicales inspirados por esta organización terrorista que aspirasen a convertir el país en un escenario de conflicto, con objeto de instigar otra guerra contra Israel, amenazar la presencia de la FPNUL y fomentar la tensión confesional suní-chií (126). El 2 de junio, fue atacado el acantonamiento militar de Abdé y cayó muerto, a manos del Ejército, un terrorista suicida en las inmediaciones del campo de refugiados de Ain el-Heloué. Ambas acciones fueron reclamadas por *Fatah el-Islam*, aunque las Fuerzas de Seguridad libanesas comunicaron que únicamente podía considerarse miembro de dicha organización el terrorista de el-Heloué (127). Lo más preocupante consiste en que dicho individuo no pretendía atacar contra la patrulla militar, sino que fue descubierto cuando pretendía dirigirse al sur.

¿Era su intención provocar una matanza entre la población civil al sur del Litani? Reflejaría que las tensiones confesionales entre la población musulmana libanesa empiezan a alcanzar un punto crítico. No puede asegurarse, sin embargo, pues se ha acusado a Siria de apoyar a *Fatah el-Islam* y Siria es aliada de *Amal* y *Hezbollah* (128). En el intrincado juego que se sigue en Oriente Próximo tampoco podría descartarse que el régimen de Damasco intentase, mediante un intermediario, una desestabilización del bloque chií libanés para recuperar la influencia perdida a manos de Teherán; pero también podría interpretarse en el sentido de que el ataque terrorista iba dirigido contra la FPNUL, dentro de un programa intenso de desestabilización del país que favoreciese la penetración siria e iraní y arrinconase a Occidente.

En lo que concierne a la segunda cuestión, ésta surge del hecho de que todos los conflictos de Oriente Próximo se hallan interconectados (129).

Arabia Saudí e Irán es muy improbable que lleguen a un conflicto abierto; a pesar de su rivalidad, mantienen conversaciones y a ninguno de los dos les interesa una lucha que restringiera su producción y exportación de crudo (130). En cambio, sí que siguen estrategias indirectas, mediante la amenaza de objetivos limitados y alternativos que distraigan la atención y la fuerza del adversario (131). Irak, Palestina y el Líbano les ofrecen oportunidades de acoso permanentes. Idéntica consideración podría efectuarse respecto a Irán y Estados Unidos.

---

(125) «Gemayel: Une victoire-piège, une victoire à la Pyrrhus», citado.

(126) CHUCAIR VIZOSO (2008): 4; AMIRAH FERNÁNDEZ (2007): 110; IRANI (2007, b): 3-4.

(127) «Le kamikaze de Ain el-Héloué appartient à Fateh el-Islam, selon une source sécuritaire», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 3 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=3735041>

(128) IRANI (2007, b): 3.

(129) ALGORA WEBER (2007): 25; IRANI (2007, b): 1.

(130) AMIRAH FERNÁNDEZ (2007): 114; IRANI (2007, a): 3; IRANI (2007, b): 5.

(131) *Vid.* HART (1946): 212-213.

Siria, a su vez, utiliza Palestina y el Líbano para su estrategia de hostigamiento contra Israel. Puede interesarle, muy bien, un país desestructurado donde *Hezbollah* disponga de la suficiente libertad de acción para seguir atacando a Tel Aviv en su frontera norte. Esto entraña el riesgo elevado de una nueva guerra de resultados catastróficos, pues Israel, entonces, necesitaría una victoria contundente para afirmar su capacidad de disuasión y tranquilizar a su opinión pública (132).

Ante este elenco de riesgos, difusos y de causas complejas, difíciles de verificar, se deberían señalar para cualquier analista una serie de indicadores que permitiesen valorar cuáles son las corrientes político-estratégicas que se están desarrollando, las amenazas que representan y los peligros susceptibles de ser materializados. A modo de ejemplo, tal vez debería prestarse atención a los siguientes:

1. La razones esgrimidas por el bloque «Ocho de marzo» para oponerse a la formación de un gobierno de coalición nacional, con objeto de comprobar si son inadmisibles para la mayoría parlamentaria y si persiguen el bloqueo político del Estado.
2. Grado de tensión, tanto entre partidos políticos como, en la calle, entre miembros de confesiones religiosas.
3. Transporte de armas a través de la frontera siria, observando si disminuye, permanece constante o aumenta.
4. Manifestaciones de los líderes políticos, no sólo de el Líbano, sino de los representantes de todas las potencias implicadas en la región, y análisis del incremento en la virulencia de sus declaraciones.
5. Permanencia y movimiento de milicias armadas.
6. Control de los incidentes armados: partes implicadas, número de participantes, frecuencia, armamento empleado, intensidad de la violencia, resultados materiales y efectos en el ámbito político.
7. Reacción de las Fuerzas Armadas libanesas.
8. Presencia de elementos radicales susceptibles de pertenecer al terrorismo suní; comprobación de cómo han penetrado en el país, los itinerarios recorridos y los apoyos recibidos.

La verificación constante de los indicadores de riesgo, seguida de una retroalimentación sin solución de continuidad, quizá permitiera esbozar líneas preventivas de actuación, antes de que la situación se desbordase en un conflicto abierto.

## **A modo de conclusión**

El «golpe de Estado» de mayo pasado, dado por *Hezbollah* ha provocado una distribución de fuerzas en el interior de el Líbano y ha abierto una crisis de resultados todavía impredecibles.

Las negociaciones de Doha no pueden aceptarse como un triunfo de la moderación, pues ni lo son ni podían constituirlo, desde el momento en que la coalición del «Ocho de

---

(132) BEN AMI, citado: si los cohetes de *Hezbollah* llegasen a alcanzar las proximidades de Tel Aviv, la respuesta de Israel sería «espantosa».

marzo» ocupaba una posición de fuerza. Tampoco conviene dejarse llevar por una visión excesivamente optimista al examinar el hecho de que se ha llevado a efecto la elección presidencial: esto colma una laguna jurídica según el ordenamiento interno del país; no significa, sin embargo, que pueda producir inmediatamente frutos políticos.

Tanto Occidente como los Estados árabes moderados han intentado fortalecer hasta el momento al Gobierno libanés. A tal efecto, allegaron fondos financieros, con objeto de que pudiera relanzar la maltrecha economía nacional y prestar unos servicios públicos esenciales que lo legitimara ante el conjunto de la población. Posiblemente, se debería insistir en esta línea; aunque, no obstante la mala gestión de los créditos, una parte importante de los cuales ha ido a parar a manos privadas, ha truncado muchas expectativas (133).

También se ha comprometido el apoyo logístico a las Fuerzas Armadas libanesas; aunque para que esta acción fuese eficaz, debería estar asegurada la completa sumisión del Ejército al Gobierno. ¿Permiten los recientes acontecimientos albergar esperanzas en este sentido? Al menos, no sin reservas. Hasta ahora, han preferido mantenerse neutrales, pasividad que beneficia a *Hezbollah*. Téngase en cuenta que uno de los principales motivos de discrepancia respecto al reparto de ministerios lo constituye la cartera de Defensa. Aunque, aun en el caso de que el Ejército fuese leal a un gobierno, ¿qué actitud le cabría adoptar ante un bloqueo del mismo o su disolución? Tal vez obedecer las órdenes presidenciales; pero la confesionalidad de las fuerzas presenta un escollo insoslayable. Y he aquí otra cuestión fundamental: equipar a unas tropas divididas por motivos religiosos –y, por lo tanto políticos, en un Estado fracturado en torno a grupos de distinto credo– ¿no equivaldría a armar a futuros componentes de facciones enfrentadas?

Por último, no debe perderse de vista los acontecimientos que se suceden en el entorno regional: el enfrentamiento Irán-Estados Unidos, la rivalidad entre miembros de distintos ritos musulmanes, las ambiciones de Siria, la respuesta de Israel, los apoyos de agentes externos como Rusia o China.

Realmente, el futuro de el Líbano se presenta bajo un denso velo de incertidumbre. Como manifestó el líder druso, Walid Jumblat, los Acuerdos de Doha no representan más que una tregua (134). ¿De qué modo se resolverá? La hipótesis más favorable viene representada por un acuerdo político entre las partes, seguido de un reparto de poder que, posiblemente, redundará a favor de un mayor peso de *Hezbollah* y de Siria en la esfera política y fáctica; las consecuencias de ello todavía es pronto para vislumbrarlas. La hipótesis más peligrosa la proporciona un escenario de enfrentamiento y violencia cada vez más generalizado que puede alcanzar a Estados vecinos, especialmente a Israel.

---

(133) YACHOUI, Elie: «Conférence de Stockholm et de Paris III et la Reconstruction du Liban», Conferencia impartida en El Escorial el 24 de julio de 2007 durante el curso de verano de la Universidad Complutense «Paz y Seguridad en Oriente Próximo: el compromiso de España en el Líbano».

(134) «Jumblatt: L'accord de Doha n'est pas qu'une simple trêve», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 23 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=372672>

Al analista no le cabe sino esperar y examinar los acontecimientos, recopilar datos, compararlos y analizarlos. Siguiendo las dos hipótesis anteriormente citadas, quizá, por una vez, pudiera obviarse el aserto de que «Oriente Próximo es una región en la que todo hay que comprenderlo y explicarlo con posterioridad a los hechos» (135).

## Bibliografía

- ALGORA WEBER, María Dolores: «Factores internos y regionales en la crisis libanesa: su historia y su presente», en el volumen «España y el conflicto del Líbano», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 16, CESEDEN, Madrid, 2007.
- AMIRAH FERNÁNDEZ: Haizam, «Crisis de Irak y sus implicaciones para Oriente Próximo», en el volumen «El Oriente Próximo tras la crisis de el Líbano», *Monografías del CESEDEN*, número 102, pp. 106-120, Madrid, 2007.
- «¿Se evitará la cuarta guerra del Golfo?», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 62, 2007.
- ANGOSO GARCÍA, Ricardo: «El sistema político libanés y sus actores. Auge, decadencia y declive de un modelo en crisis», en el volumen «El Oriente Próximo tras la crisis de el Líbano», *Monografías del CESEDEN*, número 102, pp. 5-29, Madrid, 2007.
- AYESTARÁN, M.: «Hizbolá tiende la mano a Suleimán y anima a los iraquíes a seguir su ejemplo», *ABC* (en línea) 2008 (citado 27 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: [http://www.abc.es/20080527/internacional-orientes-medio/hizbola-tiende-mano-suleiman\\_200805270301.html](http://www.abc.es/20080527/internacional-orientes-medio/hizbola-tiende-mano-suleiman_200805270301.html)
- BAHOUT, Joseph: debate en la mesa redonda «Impat sur les acteurs locaux», en Foundation pour la Recherche Strategique, *Journée d'Etudes*, pp. 49-50, Actes du 4 decembre 2006.
- BALLESTEROS MARÍN, Miguel Ángel: «Influencia de el Líbano en el panorama estratégico», en el volumen «El Oriente Próximo tras la crisis de el Líbano», *Monografías del CESEDEN*, número 102, pp. 122-142, Madrid, 2007.
- BARBANCHO LEAL, Francisco Antonio: «El Líbano, Estado fallido o Estado dentro de otro Estado», *Revista Ejército*, número 796, pp. 66-72, 2007.
- BENEDICTO, Miguel Ángel: «España y Líbano. Factores externos en el escenario libanés», en el volumen «España y el conflicto del Líbano», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 16, pp. 27-44, CESEDEN, Madrid, 2007.
- BRZEZINSKI, Zbigniew: *El gran tablero mundial*, editorial Paidós, Barcelona, 1998.
- BRZEZINSKI, Zbigniew; GATES, Robert Michael y MALONEY, Suzanne: *Iran: Time for a new approach*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 2004.
- BYMAN, Daniel: «Should Hezbollah Be Next?», *Foreign Affairs* (en línea) 2003 (citado 27 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.foreignaffairs.org/20031101faes-say82606-p0/daniel-byman/should-hezbollah-be-next.html>
- CARO, Laura L.: «Damasco rechaza romper con Hamás e Hizbolá a cambio de los Altos del Golán», *ABC* (en línea) 2008 (citado 23 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: [http://www.abc.es/20080523/internacional-orientes-medio/damasco-rechaza-romper-hamas\\_200805230303.html](http://www.abc.es/20080523/internacional-orientes-medio/damasco-rechaza-romper-hamas_200805230303.html)
- CEBOLLA BOADO, Hector: «¿Es posible la normalización política de Hizbulá?», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 87, 2006.

---

(135) ALGORA WEBER (2007): 26.

- COHEN, Saul Bernard: *Geografía y política en un mundo dividido*, Estado Mayor del Ejército, Madrid, 1980.
- CHOUCAIR VIZOSO, Julia: «Líbano en el limbo», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 2, 2008.
- DÍAZ DE VILLEGAS ROIG, Vicente: «El Líbano, Israel y Hezbollah», *Revista Ejército*, número 804, pp. 22-27, 2008.
- EL-HAGE, Anne-Marie: «Calme tendu à Tripoli, mais les miliciens sont toujours sur leurs gardes», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 14 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=371948>
- ESPINOSA, Ángeles: «Irán rompe el diálogo con Estado Unidos sobre Irak», *El País* (en línea) 2008 (citado 6 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Iran/rompe/dialogo/EE/UU/Irak/elpepuint/20080506elpepiint\\_6/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Iran/rompe/dialogo/EE/UU/Irak/elpepuint/20080506elpepiint_6/Tes)
- FAYAD, Elie: «Le nombre d'inscrits et la repartition des sièges dans les trois nouvelles circonscriptions de Beyrouth», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 21 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=375277>.
- «D'enfer en purgatoire», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 21 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=372576>.
- FLEYHANE, Khalil: «Les Arabes appellent à la fin "immédiate" des violences et assurent la troupe d'un soutien logistique», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 12 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=371614>.
- «Le sort de la Conférence de Doha sera fixé aujourd'hui: les deux camps seraient parvenus à une ébauche d'entente» en *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 21 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=372496>.
- «Trente heures de concertations intensives ont été nécessaires pour la naissance du document d'entente», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 15 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=372062>.
- «La nuit de Doha porte Conseil après une journée de toutes les crispations», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 21 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=372511>.
- GOODARZI, Jubin N.: *Syria and Iran: Diplomatic Alliance and Power Politics in the Middle East*, Tauris Academic Studies, Londres, 2006.
- HADDAD, Bassam: «Abandonado a su propia suerte: cómo el régimen sirio se ha encajonado a sí mismo», Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo*, número 44, 2005.
- HADDAD, Scarlett: «Le gouvernement encoré dans le flou, mais ni veto ni obstacles insurmontables», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 3 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=373480>
- HAJJI GEORGIU, Michel: «Rice et Aoun à Baabda, carrefour de stratégies régionales rivales», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 17 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=37464>.
- HARB, Mahmoud: «La majorité et Berry conjuguent leurs efforts pour éliminer les obstacles ministériels et colmater les brèches sécuritaires», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 13 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=374348>
- HART, Liddell: *La estrategia de aproximación indirecta*, Iberia-Joaquín Gil editorial, Barcelona, 1946.
- HOFFMAN, Bruce: *A mano armada. Historia del terrorismo*, editorial Espasa, Madrid, 1999.

- HUNTINGTON, Samuel P.: *El choque de civilizaciones*, editorial Paidós, Barcelona, 1997.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, en: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=4>
- «Middle East Endgame III: Israel, Syria and Lebanon-How comprehensive peace settlements would look», *Middle East Report*, número 4, 2002.
  - «Syria under Basahr (I): Domestic policy challenges», *Middle East Report*, número 23, 2004.
  - «Syria under Basahr (II): Domestic policy challenges», *Middle East Report*, número 24, 2004.
  - «Israell/Palestine/Libanon: Climbing of the abiss», *Middle East Report*, número 57, 2006.
  - «Lebanon at a Tripwire», *Middle East Briefing*, número 20, 2006.
  - «Restarting israelí-syrian negotiations», *Middle East Report* número 63, 2007.
  - «Israël/Hezbollah/Liban: Eviter un regain de violence», *Rapport Moyen-Orient*, número 59, 2007.
  - «Hezbollah and the lebanese crisis», *Middle East Report*, número 69, 2007
  - «Lebanon: Hizbollah's weapons Turn Inward», *East Briefing*, número 23, 2008.
- IRANI, George Emile: «La encrucijada libanesa: ¿estabilidad o guerra civil en 2007?», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 25, 2007.
- «La encrucijada libanesa: ¿el Infierno de Dante o la Utopía de Tomás Moro?», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 87, 2007.
- JUERGENSMEYER, Mark: *Terrorismo religioso*, editorial Siglo XXI, Madrid, 2001.
- KHODER, Patricia: «Pour le 14 Mars, le Hezbollah sortira perdant sur le long terme», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 10 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=s301>
- KHOURY, Émile: «Un gouvernement d'union ou d'empoignade?», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 9 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=374045>
- «L'étrange problème de nomenclature permet, en fait, d'affiner la sélection», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 13 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=374351>
  - «Interrogations plutôt peinées, à Beyrouth, sur la précipitation française», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 17 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=374644>
- LEVERETT, Flynt Lawrence: *Inheriting Syria: Basahar's Trial by Fire*, Brooking Institution Press, Washington, 2005.
- LUTTWAK, Edward N.: *Para bellum. La estrategia de la paz y de la guerra*, Siglo XXI, Madrid, 205.
- MAKINSKY, Michel: «La situation politique», en *Où va L'Iran? Journée d'Études*, pp. 29-35, Actes du 17 mai 2006, Fondation pour la Recherche Strategique, Paris, 2006.
- MASBOUNGI, Elie: «Intense concertation de Paris avec Doha sur la crise libanaise», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 15 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=371854>
- MEZHER, Claudia: «Le Futur se cabre et gèle les concertations gouvernementales jusqu'au règlement des problèmes sécuritaires», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 5 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=373694>
- MUÑOZ, Juan Miguel: «La anarquía se adueña de Líbano», *El País* (en línea) 2008 (citado 11 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/anarquia/aduena/Libano/elpeuint/20080511elpepiint\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/anarquia/aduena/Libano/elpeuint/20080511elpepiint_1/Tes)
- «Líbano: el éxodo que no cesa», *El País* (en línea) 2008 (citado 6 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Libano/exodo/cesa/elpeuint/20080506elpepiint\\_9/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Libano/exodo/cesa/elpeuint/20080506elpepiint_9/Tes)

- «Israel canjea a un espía de *Hezbollah* por los restos de soldados judíos», *El País* (en línea) 2008 (citado 2 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Israel/canjea/espia/Hezbollah/restos/soldados/judios/elpepuint/20080602elpepuint\\_12/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Israel/canjea/espia/Hezbollah/restos/soldados/judios/elpepuint/20080602elpepuint_12/Tes)>
- NAÏM, Monna: «Un retour à la normale s'esquisse à Beyrouth après l'accord de Doha», *Le Monde* (en línea) 2008 (citado 22 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: [http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2008/05/22/un-retour-a-la-normale-s-esquisse-a-beyrouth-apres-l-accord-de-doha\\_1048223\\_3218.html#ens\\_id=965845](http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2008/05/22/un-retour-a-la-normale-s-esquisse-a-beyrouth-apres-l-accord-de-doha_1048223_3218.html#ens_id=965845)
- REINARES, Fernando: *Terrorismo y antiterrorismo*, editorial Paidós, Barcelona, 1998.
- TORRES, Maruja: «Para qué sirve el Ejército libanés», *El País* (en línea) 2008 (citado 9 de mayo de 2008). A consultar en World Wide Web: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/sirve/Ejercito/libanes/elpepuint/20080509elpepuint\\_11/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/sirve/Ejercito/libanes/elpepuint/20080509elpepuint_11/Tes)
- TOUMA, Michel, «La “coexistence” façon *Hezbollah*», *L'Orient-Le jour* (en línea) 2008 (citado 2 de junio de 2008). A consultar en World Wide Web: <http://www.lorient-lejour.com.lb/page.aspx?page=article&id=373376>
- VV.AA.: «La situación de seguridad en Irán: repercusión en Oriente Medio y en el golfo Pérsico», en el volumen «La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial», *Monografías del CESEDEN*, número 93, Madrid, 2007.

# EL CAMBIO ORGANIZATIVO

David Cuesta Vallina  
Comandante del Ejército de Tierra

*Si algo caracterizará al siglo XXI será el continuo,  
vertiginoso y profundo cambio de entorno...*

ALVIN TOFFLER

## Introducción

A lo largo del siglo XXI estamos viviendo una serie de cambios que afectan incluso nuestra forma de pensar, pues estamos pasando de una visión newtoniana de la realidad caracterizada por su linealidad, continuidad y predictibilidad, a la perspectiva del caos, donde nos recuerda que la linealidad es una forma de visionar al mundo, surgiendo nuevos enfoques y nuevas propuestas en todos los campos, incluso en las *Teoría de la Organización* (TO) (1), que intentan dar respuesta a la necesidad de adaptación de las organizaciones a los nuevos tiempos o incluso a una nueva ola (2).

Este ensayo trata de analizar la organización de las Fuerzas Armadas como entidad única según el modelo de *sistemas abiertos* y con un *enfoque estratégico* (3). Para ello se identificarán los conceptos de la TO aplicados en el proceso que nos ayuden a entender el proceso de *transformación* que están viviendo nuestras Fuerzas Armadas.

El punto de partida es identificarnos como un *sistema*, y como modelo básico de sistemas abiertos identificamos tres componentes: entradas de energía (*inputs*), capacidades de procesamiento o procesos de transformaciones (*throughputs*) y producción o salidas (*outputs*). Así aceptamos como *cliente interno* al miembro de la propia organización, militar profesional o la unidad, centro u organismo y como el *cliente externo* o la Sociedad Española en cuanto se beneficia del fundamental servicio prestado por sus Fuerzas Armadas. Esta mayor orientación hacia el miembro de la organización y hacia la sociedad se reconoce en todos los medios.

Teniendo en cuenta la «audiencia civil» donde impartirá la conferencia el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), se emplearán términos organizativos minimizando la terminología militar. En cuanto el título/lema (buscando un lema algo impactante), dependerá de la composición de esa audiencia habiendo barajado para un público joven (atrevido): *Los*

---

(1) BORRAJO, Fernando: Conferencia «Tendencias organización siglo XXI» de 11 octubre de 2007.

(2) TOFFLER, Alvin: *El shock del futuro*.

(3) TO capítulo 1: «El enfoque estratégico de sistemas establece que los directivos deberían tener en cuenta factores contextuales a la hora de determinar las estrategias para dirigir la empresa».

*transformer llegan a las Fuerzas Armadas, para un público más experimentado: Las Fuerzas Armadas: nuestra organización de siempre o para un público más culto en general: Nuestra mejor defensa: la transformación.*

Manteniendo como principio básico de actuación *¿para qué?* que sustenta la organización militar «el cumplimiento de la misión» (4), abordaremos el análisis siguiendo un proceso lógico que nos lleve a entender el *¿qué?* y el *¿cómo?*, sin olvidarnos de tratar la organización desde una visión *holista* (5).

### **¿Para que cambiamos un partido de fútbol?**

Sin pretender ser atrevido, podemos realizar un símil futbolístico entendible, en el que veamos que las cosas están cambiado: los *jugadores* han mejorado al ser auténticos atletas/nuestros *soldados* junto sus equipos también; las *reglas* han evolucionada en beneficio del espectáculo/nuestras *estrategias* también; el *terreno* de juego cambia/nuestros *escenarios* de actuación también y el *público* ha modificado sus gustos/nuestros *socios, aliados*, etc. también. Es decir cambiamos porque estamos en un *entorno cambiante* que caracteriza nuestros días en que vivimos, es pues una necesidad real si queremos seguir siendo útiles o tener un papel relevante en el futuro/presente.

Pero provocar una *transformación*, se deben de tocar varios componentes organizativos, además de mejorar nuestra competitividad y debe de ser sostenida en el tiempo. Nuestras Fuerzas Armadas consideradas *sistema abierto* (6), representan una *organización* (7), que está evolucionando de una *mecánica* (8) clásica a una *orgánica* (9). En el Real Decreto 416/2006, documento que dirige nuestra *transformación*, establece que debemos de pasar de una actitud *tradicional* orientada a combatir en guerras convencionales a otra más *evolucionada* y de futuro que acepte el dinamismo.

Pero representamos una organización con un nivel de complejidad determinado en parte por la cantidad de los *tipos de diferenciación*: horizontal, vertical y espacial (10), lo que nos permite mejorar las interrelaciones y evolucionar hacia una organización con aspectos matriciales.

---

(4) SANZ ROLDÁN, Félix: *La transformación de las Fuerzas Armadas Españolas*, p. 8, Club Siglo XXI, 6 de junio de 2005.

(5) TO capítulo 1: «El holismo considera el sistema analizado como un todo en funcionamiento».

(6) TO capítulo 1: «Son organizaciones que reciben energía y recursos externos».

(7) TO capítulo 1: «Entendiendo nuestra organización como sistemas humanos de cooperación y en coordinación acoplados dentro de unos límites definidos para perseguir metas y objetivos compartidos».

(8) TO capítulo 2: «Organizaciones que son muy similares a la burocracia de Weber y a menudo se llama una máquina burocrática. Complejidad vertical y horizontal alta, formalización alta, centralización alta, estandarización alta y ámbitos de control estrechos. Tipo opuesto a la organización orgánica».

(9) TO capítulo 2: «El prototipo opuesto a la organización mecánica. Complejidad horizontal y vertical baja, formalización baja, centralización baja, ámbitos de control amplios y estandarización baja».

(10) TO capítulo 2: «*Horizontal* división de trabajo en tareas y en subtareas; *vertical* por niveles de autoridad, jerarquía o cadena de mando; *espacial* se relaciona con la localización geográfica».

Desde un *enfoque estratégico* de sistemas, la organización debe tener en cuenta su contexto o sus factores situacionales (*de contingencia*) (11). Nuestro diseño está en función de los procesos realizados en la organización, debido a que las hipótesis en las que se basaba el modelo tradicional *taylorista* (12), de descomposición de los procesos en tareas, han dejado de ser adecuadas (*evolucionamos*). Algunos de los factores contextuales que estamos considerando son las *metas organizativas*: buscando completar la transformación para adaptarnos a los cambios, el *entorno* claramente cambiante, la *tecnología* y el *tamaño*: donde estamos en un proceso de reducción de efectivos y *cultura* tanto en los aspectos observables como inobservables (13).

Desde el punto de vista organizativo, lógicamente nuestras Fuerzas Armadas han mantenido unos aspectos tradicionales que permanecen y que en parte nos identifican, como pueden ser el principio de departamentalización (14), la cultura (15), organizativa fuerte (16) empleos de diferentes *fuentes de poder* (17), algunos no cambiarán pero en un proceso de *transformación* bien entendido veremos como «todo» puede cambiar o verse afectado.

### ¿Qué cambiamos?

Partimos de un *diseño organizativo* (18) determinado que mezcla tradición y eficacia, pero somos conscientes de la necesidad de un cambio de mentalidad en organizaciones típicamente jerárquicas o piramidales como son las Fuerzas Armadas.

Los tipos de *cambios* (19) pueden tener lugar en las siguientes áreas de metas y estrategia; las personas; los productos y servicios; la tecnología; el desarrollo organizativo; la estructura y el diseño y la cultura. En el entorno Fuerzas Armadas se han priorizado los mismos y son precisamente estas áreas las que están marcando la línea a seguir para saber que es necesario cambiar.

---

(11) TO capítulo 1: «*Contingencia* significa que una cosa depende de otra. El enfoque de contingencia afirma que no existe la mejor manera ni más apropiada de estructurar y organizar a todas las organizaciones».

(12) TO capítulo 2: «*Escuela clásica* de Frederick Taylor se centró en la racionalización de los trabajos en los niveles inferiores».

(13) TO capítulo 10: «En el nivel *observable*: uniformidad, los modelos de comportamiento, lenguaje y las ceremonias. En el nivel *inobservable*: valores morales, patriotismo, lealtad, fidelidad, etc.».

(14) TO capítulo 1: «Tareas o funciones *similares* deberían ser agrupadas en el mismo departamento o unidad».

(15) TO capítulo: «La *cultura*, uno de los *medios no estructurales para la integración*, se compone de reglas, normas y valores de carácter informal y no escrito, que son comúnmente compartidas por la organización».

(16) TO capítulo 10: «*Cultura* organizativa fuerte, difundida y aceptada por toda la organización».

(17) TO capítulo 12: «El *poder* es la capacidad (potencial o real) de ejercer influencia sobre los demás».

(18) TO capítulo 2: «*Diseño de la organización* es “la suma de la *estructura* más *parámetros* y por *estructura*” “la suma total de formas en las que una organización divide su mano de obra en tareas diferentes y su posterior coordinación” que se representa mediante un organigrama y reconoce los conceptos claves de *diferenciación e integración*».

(19) TO capítulo 13: «Se pueden cambiar varios aspectos de la organización, siendo posibles siete amplias categorías del cambio y la innovación organizativas».

Así estamos desarrollando una racionalización en el despliegue de manera que se concentran más unidades en menor número de emplazamientos, mejorando así la logística; las capacidades mediante una transformación tecnológica y una revisión de conceptos, normas y procedimientos.

Especial atención merecen, las *tecnologías* (20) de la *información* (21), que como ocurre en nuestra sociedad actual, permiten a la organización unas posibilidades hasta ahora impensables. De esta forma se permite una aceleración de la transmisión de información que evita el problema de tomar las decisiones desde una sola perspectiva y permitiendo a la organización hacer frente a las circunstancias diferentes y rápidamente cambiantes. Esto precisamente es lo que caracteriza a las organizaciones *matriciales* que en palabras de los profesores S. M. de Boston y P. R. Lawrence de Harvard:

«No es una simple e intrascendente técnica de dirección ni una moda pasajera. Representa una clara ruptura... la matriz representa una nueva especie de organización.»

La aplicación de nuevas tecnologías permitirá buscar un aplanamiento de estructuras, haciendo que sea una gestión mucho más ágil y eficaz, posibilitando a la vez un control por parte del mando más puntual y continuo.

Sabemos que:

«El elemento humano portador de valores morales e intelectuales, de cuyo valor y preparación depende en gran parte la *eficacia* de las Fuerzas Armadas, es esencial en cualquier tipo de organización» (22).

Por eso se están potenciando las ramas de la motivación llegando incluso a crear en la Armada una Sección de Motivación en su Jefatura de Personal o apareciendo en los planes de estudio de las academias y escuelas militares, asignaturas como «Liderazgo», «Motivación», «Poder (23)», etc.

Se hace necesario el enfoque hacia cuatro grandes áreas como son: *organización*, *capacidades*, *personal* y *recursos*, para lo cual se están desarrollando proyectos como la *profesionalización* (personal), *modernización* (equipos, armamento, adquisiciones y material) y *racionalización* (infraestructuras y gestión), todos ellos de largo alcance y donde se podrán ver sus resultados a medio y largo plazo.

Los *modelos de toma de decisiones*, se acercarán cada vez más a modelos de *toma racional* de las mismas. Para facilitarlos, teniendo además en cuenta el factor velocidad de decisión, se está desarrollando un *Sistema de Información para la Dirección*.

La *transformación* supondrá también un cambio en cuanto al *poder* y la *posición en la organización* tal y como lo conocemos hoy en día. Al reducirse la estructura de personal

---

(20) «Conjunto de teorías y de técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico».

(21) TO capítulo 1: «La *tecnología de la información* juega un papel fundamental en la *recopilación y difusión de la información*, habiendo revolucionado las organizaciones y la vida laboral. Permite un mayor control y coordinación a lo largo y ancho de las unidades organizativas».

(22) MADOC: «Organización más adecuada para el ejercicio del mando en el horizonte de planeamiento 2015-2020».

(23) TO capítulo 12: «*Poder* es la capacidad de imponer a los demás nuestra propia voluntad, basada en el conocimiento, la autoridad, la información, la personalidad y el control de recursos».

y aumentar la dependencia de las nuevas y sofisticadas tecnologías de la información, se producirá el consecuente *empowerment*.

## ¿Cómo cambiamos?

Partimos de la base que aunque existan soluciones óptimas para un problema determinado, puede ocurrir que dichas soluciones no sean factibles para los recursos y capacidades disponibles, estamos en un entorno donde la racionalidad, es una *racionalidad limitada* (24) que utiliza procesos eficientes en la búsqueda de soluciones satisfactorias, intentando evitar la toma de decisiones de *cuadro de basura*, este cambio de preocupación por soluciones óptimas a la preocupación por *soluciones satisfactorias* marca de alguna forma nuestro proceso.

Nos basaremos en un *desarrollo organizativo* (25), con el objetivo de buscar no sólo la *eficacia* sino también la *eficiencia* (26) de las Fuerzas Armadas, modificando el *diseño* de la misma que permita la evolución hacia una *estructura más orgánica* y un movimiento hacia la *organización horizontal*.

Concretamente hemos creado la UTRAFAS (27), unidad encargada de controlar estos cambios organizativos y considerada como *subsistema de adaptación* (28). Dentro del marco referencia de evolución hacia una organización orgánica (aunque dentro de nuestros límites tradicionales basados en la cultura organizativa), tenemos establecidos los necesarios medios de *integración* (29), tanto *estructurales* (formalización, centralización, ámbito de control y estandarización) como *no estructurales* (roles de enlace, equipos, cultura, sistemas de información), que facilitan e impulsan esta evolución. Además somos conscientes de la necesidad de «cambio rápido» por lo que debemos de romper con lo preestablecido y asentarnos en la inmovilidad organizacional.

Además la UTRAFAS ejerce de principal interlocutor con el principal motor de la transformación en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Mando Aliado de Transformación (ACT), de forma que nos aseguramos «evolucionar» dentro del contexto global en el que nos movemos facilitando la seguridad y defensa colectiva.

---

(24) TO capítulo 11: «Lo mejor puede ser tomar decisiones racionales, pero en la vida real se establecen restricciones para actuar racionalmente. El resultado de la toma de decisiones de racionalidad limitada es la *satisfacción*».

(25) TO capítulo 13: «Tiene como meta la mejora del funcionamiento social de las organizaciones, usa el conocimiento de las ciencias del comportamiento para intervenir de manera planificada en procesos organizativos e incrementar la salud y la eficacia organizativa».

(26) TO capítulo 8: «Los dos conceptos buscan alcanzar un objetivo marcado pero el matiz diferenciador está en la «optimización» que marca la *eficiencia*, de forma que intenta utilizar los recursos disponibles de la mejor forma posible».

(27) La Directiva de Defensa Nacional 1/2004 establece la creación de un órgano de *transformación* encargado de dirigir la transformación de la estructura, capacidades y doctrina de las Fuerzas Armadas con el fin de incrementar su eficacia operativa».

(28) TO capítulo 1: «Departamentos, tales como investigación y desarrollo de mercado, que intentan crear innovaciones y ayudar a que la organización se adapte a los cambios».

(29) TO capítulo 2: «La integración, o coordinación, es la responsabilidad principal de los directivos. Las funciones de la dirección, como tomar decisiones e influenciar, conllevan la coordinación e integración».

Aparecen varias tendencias y términos que están iluminando el camino a seguir, como *empowering* (involucración de los empleados/soldados en los procesos, dándoles poder de decisión), desaparición de mandos intermedios (aplanamiento de la organización), aumentos en el nivel de participación de los empleados y su cultura y formación. Se está generando una dinámica orientada a fomentar la capacidad de aprendizaje de nuestra organización, como uno de los elementos críticos para alcanzar ventajas competitivas. Así tenemos las creaciones recientes de centros dedicados al estudio de lecciones aprendidas (MADOC) y en el Ejército de Tierra con su *Instrucción sobre Normas de Organización y Funcionamiento del Ejército de Tierra* del año 2005, se orienta el mismo a una visión sistémica de éste.

Para facilitar los cambios han sido necesarios implicar a los más altos escalones de mando, de forma que el Plan de Transformación se está desarrollando mediante sucesivas Instrucciones de Adaptaciones Orgánicas, firmadas únicamente por el JEMAD o en su caso por los respectivos jefes de los Estados Mayores.

Para el correcto desarrollo, las medidas deberán someterse a una evaluación continua, que de forma objetiva determine su *eficacia*, permitiéndole realimentarse y corregir disfunciones orgánicas, posibilitando el *aprendizaje organizativo*. Además contamos con *facilitadores* (30) representados en la tecnología, personal preparado e incluso esas referencias «importadas» desde el ACT de la OTAN, aunque el más importante es el apoyo de la alta dirección, es decir las directrices, instrucciones y órdenes que estamos recibiendo del Gobierno (31) que nos permiten seguir el camino de los que España y su sociedad quieren y necesita, legitimando nuestro proceso.

### ¿Hasta dónde cambiamos?

Sabremos el *hasta* si los pasos dados son correctos en base al estudio de características de eficacia como *eficiencia, innovación, flexibilidad y adaptabilidad, facilidad para el rendimiento y el desarrollo individual, facilidad para la coordinación y la comunicación, facilidad para la formulación e implantación de estrategia*. Para ello tenemos mecanismos de control que permitirán comprobar si vamos en el camino correcto.

Como última aplicación de los criterios de gestión de calidad total y búsqueda de la eficiencia, deberán ser aplicados principios de *la organización en red* (32), que implican que las Fuerzas Armadas sólo llevarían a cabo aquellas funciones en las que pueden alcanzar la excelencia; esto es, aquellas funciones específicamente militares que constituyen la razón de su existencia.

### Conclusiones

Hemos visto que el proceso de *transformación* es mucho más que un cambio de estructura o de diseño, evolucionado nuestra estructura hacia una más *orgánica*, suponiendo

---

(30) Término empleado por BORRAJO, Fernando: en conferencia de 11 de octubre de 2007.

(31) Directiva Defensa Nacional 2004

(32) BORRAJO, Fernando: Conferencia «Tendencias organización siglo XXI» de 11 de octubre de 2007.

una necesidad real, que requiere un planeamiento detallado y que permitirá el mejor cumplimiento de la misión en beneficio de nuestros «clientes»: la sociedad/nosotros. El liderazgo de nuestros mandos unido a la voluntad política son la clave del proceso de transformación. Nos enfrentamos a la etapa final de la formación de la *cultura de Schein* (33) que va a exigir un cambio cultural utilizando un *enfoque* multidireccional, para llegar a una cultura adaptada a los cambios.

Por último transmitir que somos unas Fuerzas Armadas innovadoras, con confianza e intentamos transmitir nuestro entusiasmo en que estamos siguiendo el camino correcto.

## **Bibliografía**

### *Fuentes primarias*

«Adecuación de la Defensa a los últimos retos de Defensa», *Monografía del CESEDEN*, número 65. ANTONIO ALCÁZAR, Carlos de, comandante: «Reflexiones sobre la transformación», *Revista Ejército*, 2006.

COLOM PIELLA, Guillem: «La transformación del Ejército español: primeras reflexiones», *Revista Ejército*, 2006.

— «Una mirada hacia el futuro: la transformación de las Fuerzas Armadas españolas».

Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS): *Teoría de la organización*, Madrid, 2005.

«Organización más adecuada para el ejercicio del mando en el horizonte de planeamiento 2015-2020», trabajo del Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra (Dirección de Investigación y Análisis para el Combate).

Plan de transformación del Ejército de Tierra, segundo jefe del Estado del Estado Mayor del Ejército, 11 de marzo de 2007.

SANZ ROLDÁN, Félix: *La transformación de las Fuerzas Armadas Españolas*, Club Siglo XXI, 6 de junio de 2005.

### *Fuentes secundarias*

Apuntes organización «Caces Li».

BARDAJÍ, Rafael: «La transformación de la defensa, criterios básicos», *Expansión*, número 21, 2005.

BUENO CAMPOS: *Organización de empresas*, editorial Pirámide.

GARSTKA, John J.: *El reto de la transformación*.

«Hipótesis y teoría de la organización», 2000, en: [www.monografías.com](http://www.monografías.com)

MARRERO, Inmaculada C.: *Hacia una nueva cultura de la defensa de España*, 2007.

TOFFLER, Alvin: *La tercera ola*, capítulo XIX: «Descifrando las nuevas reglas», 1980.  
— *El shock del futuro*, 1970.

---

(33) TO capítulo 10: «Visión por etapas de la evolución de una cultura organizativa».



# EL RESURGIR DE RUSIA Y EL ESPACIO DE SEGURIDAD EUROATLÁNTICO

Francisco J. Ruiz González  
*Capitán de corbeta*

*Rusia es una adivinanza,  
envuelta en un misterio,  
dentro de un enigma*

Sir WISTON CHURCHILL

## Introducción

La Federación Rusa ha regresado a la primera línea de la geopolítica internacional. Las políticas de firmeza desarrolladas durante la presidencia de Vladimir Putin (1999-2008), posibilitadas en gran parte por la escalada de los precios de los recursos energéticos, han traído un cierto orden social y económico en un país sumido en el caos durante la década de los noventa, han devuelto parte del orgullo perdido a su nación, y han tenido como consecuencia más importante que, en el plano internacional, la influencia rusa se deje sentir de nuevo no sólo en la esfera de las antiguas repúblicas soviéticas, sino a una escala global.

Desde la desaparición de la Unión Soviética en 1991 Occidente en general, y muy en particular Estados Unidos, han tratado a Rusia con un cierto desden, dando por seguro el apoyo o al menos la condescendencia de Moscú con sus políticas de seguridad no por haber sido coordinadas previamente, sino por el simple hecho de que una nación sumida en una profunda crisis y con un poder militar en completa decadencia no podía ofrecer ninguna resistencia, a pesar de seguir ocupando un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con el correspondiente derecho de veto.

El actual entorno estratégico, resultante de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) y de las posteriores acciones contra el terrorismo global, las nuevas amenazas contra la seguridad internacional (Estados fallidos, proliferación nuclear, crimen transnacional, etc.), y la crisis energética que está azotando a la economía mundial y muy especialmente a una Europa totalmente dependiente de los suministros externos, obliga a retomar las relaciones con Rusia en un nivel que nunca debió abandonarse, prestando una especial atención a las oportunidades de colaboración para afrontar los retos comunes para la seguridad.

Sin embargo, no es una tarea fácil. Es innegable que la política interna rusa de Vladimir Putin (que no será objeto de este artículo) ha derivado hacia una cierta autocracia que

no pasa el filtro democrático occidental, en especial en lo referente a la libertad de prensa y el completo dominio gubernamental de los sectores considerados estratégicos. En su acción exterior, y para solventar la pérdida de influencia en su zona de interés más próxima, no se ha dudado en los últimos años en emplear diversos métodos de presión, desde el corte de suministros energéticos a otros más sutiles, como el apoyo a las minorías prorusas e incluso supuestos ataques cibernéticos, en un regreso a una diplomacia coercitiva que se creía olvidada.

En este artículo se estudiará la historia de Rusia, imprescindible para entender, incluso hoy en día, su interacción al oeste con una Europa de la cual nunca se ha sentido completamente parte, se recordará el proceso por el que desapareció la Unión Soviética y la difícil transición a la democracia de los años noventa, y se detallará la evolución del país y de su acción exterior bajo la presidencia de Putin. Posteriormente, y centrándonos en el espacio de seguridad euroatlántico, se estudiarán las especiales características de la relación de Rusia con Estados Unidos, con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y con la Unión Europea, para finalmente extraer conclusiones sobre cual puede ser la mejor forma de articular las relaciones de Rusia con Occidente en el campo de la Seguridad y Defensa.

## **Rusia en la historia de Europa**

La historia de Rusia es una apasionante aventura a caballo entre Europa y Asia, aunque en este trabajo nos ceñiremos principalmente a su interacción con el Viejo Continente. Tras el *khanato* jázaro que se enfrentó al avance del islam en el siglo VIII, la alianza de los invasores escandinavos con las tribus eslavas para librar a éstas de la opresión jázara (con la rebelión del príncipe Oleg en el año 884, considerada el comienzo de la historia política rusa), y la invasión de los hordas mongoles y la caída de Kiev en el año 1240, la primera interacción importante de Rusia con los Estados europeos se produjo en el siglo XIII.

En ese mismo año de 1240 se produce la invasión, a través del río Neva, de un gran ejército sueco, que es derrotado el 15 de julio por el héroe nacional ruso Aleksander Nevski, de la región de Novgorod. Cuando algunos años después la Orden Teutónica invadió el noroeste de Rusia, de nuevo Nevski les atacó y liberó la ciudad de Pskov. En la superficie helada del lago Peipus los caballeros católicos y los Ejércitos rusos lucharon en la llamada «batalla de los hielos», siendo los teutones derrotados por completo (hechos recogidos en una célebre película del año 1938 del cineasta ruso Eisenstein).

La unión de las Coronas lituanas y polacas en 1386 supuso el siguiente hito en las relaciones de Rusia con Occidente. La dinastía católica de los *Jagellon*, desde su corte de Cracovia, rivalizó al oeste con el Imperio de los Habsburgo y derrotó militarmente en el año 1410 a los Caballeros Teutones (cuyo gran maestro acabó tomando en 1525 el título de duque de Prusia, vasallo del rey de Polonia), y en el este supuso un freno a las nuevas aspiraciones imperiales de Rusia. Los soberanos de Moscú por su parte consolidaron la escisión del cristianismo al negarse a la unificación de las Iglesias católica y ortodoxa en el Concilio de Florencia de 1439.

En esta dinámica tuvo gran importancia la caída de Constantinopla en 1453, ya que tras la boda en 1472 del gran duque de Moscú Iván III con Sofía Paleologue, sobrina del último emperador de Constantinopla, los soberanos rusos se proclamaron legítimos herederos de la tradición imperial, adoptando como escudo el águila bicéfala propia del Imperio Romano de Oriente, e ignorando la autoridad del Papa de Roma. Cuando la Corona imperial de los Habsburgo fue ofrecida en el año 1488 a Iván III, éste la rechazó con el argumento de que su autoridad emanaba de sus antepasados y contaba con la bendición de Dios, y no necesitaba la legitimación de Occidente (1). Podemos considerar esta decisión una de las más importantes de la historia tanto de Rusia como de Europa.

La citada unión dinástica lituano-polaca se transformó en una plena unidad política en el año 1569, con la constitución de la denominada «república de las dos naciones», enfrentada con el primer soberano denominado como «zar», Iván IV (más conocido por Iván *el Terrible*), que reinó en Rusia en el periodo 1530-1584 y llevó la frontera oriental hasta el Volga, tras derrotar a los mongoles en Kazán. La pugna polaco-rusa se materializó en la ocupación de Moscú en el año 1610, y su posterior derrota el 4 de noviembre de 1612, fecha que muy significativamente se celebra nuevamente como fiesta nacional desde 2004, como se vino haciendo entre los años 1649 y 1917.

Pedro I *el Grande* (1682-1725), desempeñó un papel crucial en la adaptación del país al sistema europeo de Estados, fuertemente impresionado por los avances tecnológicos, bélicos y políticos de Occidente. Por aquel entonces el acceso al Báltico se encontraba bloqueado por Suecia, por lo que las ambiciones rusas de tener una salida a ese mar le llevaron a firmar una alianza secreta con la Comunidad Polaco-Lituana y Dinamarca en el año 1699, derivando en la Gran Guerra del Norte. La guerra finalizó en 1721, y Rusia arrebató a Suecia cuatro provincias en el golfo de Finlandia. Allí construyó la nueva capital de Rusia, San Petersburgo, como una «ventana abierta sobre Europa» para sustituir a Moscú, durante tanto tiempo centro político y espiritual del país.

Catalina II *la Grande* (1762-1796) fue la zarina que continuó la labor de Pedro I. En el sur emprendió exitosamente la guerra contra un Imperio Otomano en decadencia y extendió la frontera al mar Negro. Tras ello, y con la colaboración de Austria y Prusia, se anexionó el este de la Comunidad Polaco-Lituana (poblada por los ucranianos ortodoxos y los bielorrusos, que en la Edad Media fue parte del *Rus* de Kiev) durante las «particiones de Polonia» y desplazó consiguientemente la frontera hasta Europa Central. A la muerte de Catalina, en el año 1796, su política expansionista había convertido a Rusia en una de las grandes potencias europeas.

Su nieto Alejandro I (1801-1825) consiguió la anexión de Finlandia a costa de Suecia en 1809, contribuyó a la derrota de Napoleón tras la invasión francesa de Rusia en 1812, asumió el título de rey de Polonia en 1815, y en septiembre de ese mismo año formó con Austria y Prusia la Santa Alianza para oponerse a los movimientos liberales en Europa. Rusia desempeñó en la época un importante papel político, pero la no abolición de la servidumbre hipotecó cualquier tipo de progreso económico. Mientras en Europa crecía

---

(1) TARNAWSKI, Eduard: «Historia, mitos y fábulas para comprender la política rusa hoy», *La Ilustración Liberal*, abril-junio de 2007.

imparable durante la revolución industrial, Rusia quedaba rezagada como jamás lo había estado con respecto a Occidente, generando este considerable atraso graves problemas al Imperio, que culminarían en las revoluciones de 1905 y 1917.

## **El fin de la Unión Soviética y la nueva Rusia**

Una vez resumido el proceso de interacción de la Rusia zarista con Europa, y obviando el paréntesis de la Unión Soviética, es importante repasar los acontecimientos que condujeron al nacimiento de una nueva Rusia al final de la guerra fría. El principio del fin de la Unión Soviética bien puede situarse en el momento en que Gorbachov alcanzó la Secretaría General del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), en marzo del año 1985, asumiendo la necesidad de modificar un sistema que se había mostrado absolutamente ineficaz. Tan sólo un año después, en el XXVII congreso del PCUS, se comenzó a hablar por primera vez de reformas, atisbándose cambios en la política exterior, en la economía y en la política informativa.

La ambigüedad del camino de reformas emprendido hizo necesario recurrir a la que sería la XIX conferencia extraordinaria del PCUS, celebrada en el verano de 1988. Sus resultados directos fueron la aceleración de la *perestroika* (reconstrucción) y la introducción de numerosos cambios en el sistema político. La contienda se planteaba entre dos grandes proyectos, uno demócrata y capitalista, representado por un Boris Yeltsin que pretendía la aceleración de las reformas, y otro de corte conservador dispuesto a todo con tal de preservar el *status quo*, cuyo máximo exponente era el inmovilista Yegor Ligachov. Entre ambos, un Gorbachov oscilante, capaz de defender ambos discursos, completaba el mapa político.

Como resultado directo de la conferencia, cabe destacar la reforma constitucional de diciembre de 1988, con el nuevo Congreso de Diputados Populares (CDP) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que venía a instituirse como el órgano superior del poder estatal soviético. La elección de sus miembros se celebró el 26 de marzo de 1989, y por primera vez en cada distrito se podía elegir entre más de un candidato. El triunfo de candidatos reformistas como el propio Yeltsin era señal de la reivindicación de cambios más profundos y del rechazo a los aparatos conservadores.

Ante el empeoramiento de la crisis territorial, Gorbachov se vio obligado a realizar otra reforma constitucional en diciembre del año 1989. Los sectores conservadores, que se sentían traicionados ante el avance de las reformas, adoptaron una política de acoso sin ofrecer alternativas a cambio, mientras que los sectores reformistas, ligaron su proyecto al de un renacido nacionalismo ruso, y al apoyo a las demandas secesionistas, sin detenerse en sus consecuencias, de aquellas repúblicas que comenzaban a solicitar la independencia.

A ello también contribuyó la nueva situación internacional: 1988 fue el año de la retirada de Afganistán, y a finales de 1989 tuvo lugar el hundimiento, permitido pero no controlado por la URSS, de buena parte de los regímenes aliados del Pacto de Varsovia. En los comicios para el CDP de Rusia, en marzo de 1990, los candidatos conservadores fueron nuevamente derrotados por los reformistas agrupados en torno a la plataforma Rusia

Democrática. Yeltsin fue elegido presidente del Sóviet Supremo de Rusia, el día 29 de mayo de 1990, en abierta lucha con los sectores conservadores del aparato.

Simultáneamente, la tercera revisión constitucional desde que comenzara la *perestroika* arrebató al PCUS su monopolio sobre el sistema político, aprobó la propiedad privada y se creó la figura de presidente de la URSS, siendo elegido Gorbachov, primer y último presidente de la Unión Soviética. Al celebrarse el XXVIII congreso del PCUS en julio de 1990 el escenario político estaba dividido, por tanto, entre dos grandes grupos, reaccionarios y reformistas.

Uno y otro grupo disponían del mismo grado de legitimidad y representación: los reaccionarios contaban con el CDP de la URSS, del que había surgido su Sóviet Supremo, designando éste como presidente a Gorbachov; los reformistas contaban con el CDP de Rusia, que también tenía su Sóviet Supremo y había elegido a Yeltsin como su presidente. Gorbachov había sido designado, además, presidente de la URSS; Yeltsin, por su parte, ejercía funciones de presidente de Rusia.

Necesitado de apoyos y consciente del alejamiento de la realidad del sector conservador, Gorbachov buscó, en la primavera del año 1991, pactar un acuerdo con los poderes rusos. Posiblemente había comprendido que se encontraba en un callejón sin salida y que escapar a esta situación requería negociar con Yeltsin, aunque no cabe desechar la importancia que tuvieron el caos económico y la presión internacional. La desconfianza de los conservadores se acrecentó al celebrarse las elecciones a la Presidencia de Rusia el 12 de junio de 1991. En ellas Yeltsin derrotó a Rizhkov, antiguo primer ministro soviético y representante del sector más reaccionario del PCUS, y a Bakatín, antiguo ministro del Interior y preferido de Gorbachov en la elección.

Llegados a este punto, el día 19 de agosto se produjo un intento de golpe de Estado aprovechando la ausencia de Gorbachov de Moscú. El fracaso del golpe, pese a lo pretendido por sus promotores, aceleró el proceso de cambios que alcanzó, en pocas semanas, una velocidad de vértigo. Tras los sucesos de agosto la disolución de la URSS fue inevitable: el día 8 de diciembre los presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia (Yeltsin, Kravchuk y Shushkevich, respectivamente) fundaron la Comunidad de Estados Independientes (CEI), a la que se unirían el día 21 el resto de repúblicas excepto las tres bálticas y Georgia.

A Gorbachov no le quedó otra salida que la dimisión, que se produjo días más tarde de la disolución de la URSS. Yeltsin, como presidente de la Rusia heredera del Imperio Soviético, pasó a ocupar su lugar en la dirección del país.

## **Los años noventa y la Rusia de Yeltsin**

El año 1992 fue el primero de la nueva historia de Rusia, que heredó el puesto permanente de la URSS en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el poder nuclear soviético, aunque por otra parte perdió un total de cinco millones de kilómetros cuadrados de extensión respecto a la URSS, y agrupaba en sus fronteras tan sólo a 150 millones de los 300 millones de habitantes de aquella. Yeltsin se trazó la meta de convertir el país en una

auténtica democracia, abandonar la política de planificación comunista y desarrollar una economía de libre mercado, con el economista Yegor Gaidar como primer ministro. Pero una liberalización como la proyectada no se podía lograr sin grandes tensiones.

Así, los grupos opositores a Yeltsin (que controlaban el Parlamento) le obligaron a destituir a Gaidar, sustituido por Viktor Chernomirdin, e intentaron sin éxito privar a Yeltsin de su potestad presidencial de introducir reformas por decreto. Cuando Yeltsin nombró una Asamblea Constituyente para acometer la reforma de la antigua Constitución soviética, el Parlamento liderado por Ruslan Jasbulatov anunció la destitución del presidente, encerrándose los diputados en la Casa Blanca. Al fracasar las negociaciones entre ambos bandos, el 4 de octubre de 1993 el Ejército interviene a favor de Yeltsin, se bombardea el Parlamento, y se vence la resistencia con un resultado de más de 100 muertos.

Tras esos eventos Yeltsin se lanzó a implantar una república presidencialista hecha a medida, por medio de una ráfaga de decretos que acometieron una suerte de segunda «descomunización» y pretendían despejar de obstáculos la labor reformista del Gobierno mediante la liquidación, aprovechando la suspensión temporal de algunas garantías legales, de cualquier oposición organizada que cuestionara su poder. Se redactó una nueva Constitución, que establecía que el presidente sólo era responsable ante el pueblo y le otorgaba amplias potestades, como la comandancia suprema de las Fuerzas Armadas, la elaboración de las políticas interiores y exteriores y la designación del jefe de Gobierno ante el Parlamento, así como su facultad para disolver la Cámara en distintas circunstancias.

El 12 de diciembre de 1993 se produjo una doble llamada a las urnas. En el referéndum constitucional votó a favor el 58,4% de los votantes, pero en las elecciones el partido de Yeltsin sólo logró 96 de los 450 escaños, siendo el gran triunfador el ultranacionalista Partido Liberal Democrático de Rusia del Vladimir Zhirinovski, el más votado con un 22,8%. Los comunistas del Partido Comunista de la Federación Rusa y su aliado el Partido Agrario de Rusia le seguían como tercera y cuarta fuerzas, sumando otros 112 diputados hostiles a las reformas liberales. Sólo en quinta posición en las preferencias del electorado apareció un partido reformista liberal, el *Yábloka* de Grigori Yavlinski. Esta posición de debilidad electoral marcaría el resto de la presidencia de Yeltsin, incluido su segundo mandato a partir de 1996.

En el ámbito de la seguridad, los dos hechos más significativos de la presidencia de Yeltsin fueron la primera guerra en Chechenia (1994-1996) y la postura rusa ante la crisis en Kosovo (1998-1999). En el primer caso, Yeltsin decidió el empleo de la fuerza militar contra los rebeldes musulmanes que buscaban la independencia de la república del norte del Cáucaso. La incapacidad para dominar la situación, los abusos contra los derechos humanos y contra los no-combatientes, y el uso excesivo de la fuerza minaron el prestigio internacional de Yeltsin. El acuerdo de paz negociado entre el general Alexander Leved y los separatistas chechenios en el año 1996 aplazó la resolución del conflicto y consagró en la práctica una independencia de la república caucásica que habría de durar hasta el año 1999.

Por lo que respecta a Kosovo, Rusia se alineó sin fisuras con Serbia, nación eslava y de confesión cristiano-ortodoxa con la que le unen estrechos vínculos históricos y, además

de bloquear las iniciativas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Boris Yeltsin empleó en la época una retórica especialmente dura (2) contra la campaña de bombardeos de la OTAN, lo que habría de dañar sus (hasta entonces) estrechas relaciones con la administración Clinton.

### **Evolución de Rusia bajo la presidencia de Vladimir Putin**

Vladimir Putin, antiguo agente del KGB (*Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti*) en la época soviética, premier adjunto del alcalde de San Petersburgo tras la desaparición de la URSS, adjunto del director de Asuntos Exteriores del presidente Boris Yeltsin en 1996, y director del Servicio Federal de Seguridad (FSB), la agencia que sucedió al KGB, en el año 1998, continuó su fulgurante ascenso en 1999, al ser nombrado por Yeltsin primer ministro de la Federación Rusa, convirtiéndole *de facto* en su sucesor.

A comienzos de septiembre del mismo año, como reacción a los ataques terroristas en Moscú, Putin ordenó el reinicio de las hostilidades en Chechenia. Es el comienzo de la segunda guerra chechenia lo que lo convirtió inmediatamente en el político más popular de Rusia. El 31 de diciembre de 1999, tras la renuncia del presidente Boris Yeltsin, se convirtió en presidente interino. El 26 de marzo de 2000, en las elecciones presidenciales adelantadas, fue elegido presidente de la Federación Rusa en la primera vuelta con el 53% de los votos, iniciando sus funciones el 7 de mayo.

Al asumir el poder, Putin demostró tener una visión estratégica de hacia donde debía ir el país para superar el caos de los años noventa, y la plasmó en el documento «Rusia en el umbral del milenio», redactado con la asistencia del recién creado «Centro para la Reforma Estratégica». En él Putin se comprometía a proporcionar a los rusos lo que más precisaban:

«Estabilidad, certezas, y la posibilidad de planear el futuro (el propio y el de sus hijos) no por un mes, sino por años y décadas» (3).

Identificó el objetivo a largo plazo de restaurar el estatus de Rusia como gran poder y el bienestar de sus habitantes, con el hito concreto de alcanzar el producto interior bruto de Portugal no más tarde del año 2015.

La mayor debilidad de Rusia era el estado de sus finanzas. En el año 1999 el país estaba en bancarrota, con una deuda contraída con el Fondo Monetario Internacional (FMI) de 16.600 millones de dólares, y unas reservas de divisas extranjeras de tan sólo 8.000 millones de dólares. Afortunadamente para Putin, la subida de los precios del petróleo (de 10 dólares el barril en 1998 a 35 dólares en 2000) le permitió adoptar las primeras medidas para corregir esa situación. Así que, como vemos, los inmensos recursos energéticos rusos han representado, desde el comienzo del mandato de Putin, el factor posibilitador de las reformas emprendidas en la persecución de su «visión estratégica» para el país. En verano de 2006 Moscú recuperó su soberanía financiera al cancelar por completo la deuda externa, impulsado por el desproporcionado aumento del precio del petróleo a partir de mediados de 2004.

(2) «Le he dicho a la OTAN, a los americanos, a los alemanes: no nos empujen a una acción militar. De otro modo, habrá seguro una guerra europea y posiblemente una guerra mundial» declaraciones de Yeltsin a diversos medios occidentales en abril de 1999.

(3) GADDY, Clifford G. y KUCHINS, Andrew C.: «Putin's Plan», *The Washington Quarterly*, p. 121, primavera 2008.

Una vez solucionado el caos financiero, Rusia encaró la cuestión de como enfrentarse con los cambios ocurridos en el entorno internacional, muchos de los cuales considera ilegales y producto de su debilidad en los periodos de Gorbachov y Yeltsin. Las muestras más evidentes incluyen la situación en Kosovo, el papel de la OTAN, el escudo anti-misiles, el Tratado FACE (Fuerzas Armadas Convencionales en Europa), y otras en los que los que el unilateralismo de Estados Unidos y de Occidente parecen, bajo la visión rusa, haberse aprovechado de su pasada debilidad. Con cada acción de Rusia percibida como un desafío al orden existente, se produce una reacción en algunos ámbitos occidentales para excluir aún más al Kremlin del sistema internacional, lo que a su vez produce un endurecimiento en la retórica rusa.

Ese endurecimiento en la política exterior de Rusia se ha valorado, incluso por miembros del Gobierno, como un riesgo para el país, en especial para su economía. Así, el ministro de Finanzas de la Federación, Alexei Kudrin, declaró en el marco de un foro económico en Moscú el pasado 30 de enero de 2008 que:

«En el futuro próximo, necesitamos cambiar los objetivos de nuestra política económica para garantizar una inversión extranjera estable.»

Esos comentarios fueron respaldados en el mismo foro por Anatoly Chubais, un antiguo jefe de Gabinete del Kremlin, y actualmente del Comando Estratégico Operacional del monopolio eléctrico estatal UES (*Unified Energy System*), que afirmó:

«Realmente necesitamos pensar sobre cuanto cuesta nuestra política exterior a nuestra economía» (4).

Ambos personajes son influyentes figuras en la política rusa, y representan la facción de tecnócratas a la que teóricamente pertenece el nuevo presidente, Dimitri Medvédev, por lo que estas novedosas críticas pueden ser significativas de cara a un cambio de rumbo en la política exterior rusa.

En todo caso, Medvédev está demasiado ligado al nuevo estatus de poder de Rusia, y va a tratar desde su nuevo puesto de mantener una posición global fuerte para su nación, por no hablar de la significativa influencia que Vladimir Putin va a mantener sobre su sucesor, tanto como primer ministro o en cualquier cargo que desempeñase en el futuro. Aunque no se puede descartar que, como ocurrió en el caso Yeltsin-Putin, el sucesor designado por el presidente saliente tenga su propia hoja de ruta que pueda suponer un giro significativo a las políticas en vigor, incluida la exterior.

En realidad, y en opinión de algunos analistas, el núcleo de la política soviética sigue siendo la búsqueda de la estabilidad económica, y una de las causas de su renovado enfrentamiento con Occidente es que la arquitectura de las relaciones económicas internacionales no responde al poder económico real de las diversas naciones, en especial de aquellas beneficiadas por ser exportadoras de crudo (como la propia Rusia), o las grandes economías de mercado emergentes (como China e India), cambio que apenas se refleja en la influencia real en instituciones como el FMI, completamente dominadas por Estados Unidos.

---

(4) *Jane's Country Risk Daily Report*, 31 de enero de 2008.

## Relaciones Estados Unidos-Rusia

Desde el final de la guerra fría, no se puede afirmar que Rusia haya actuado, en relación a Estados Unidos, como un aliado fiable o un verdadero amigo, pero tampoco lo ha hecho como un enemigo, y menos como un enemigo con ambiciones globales y una ideología abiertamente hostil. Sin embargo, el riesgo actual de que Rusia se alinee con los adversarios de Estados Unidos es muy real, ya que la relación empeora día a día, la retórica en ambas Administraciones está subiendo de tono, los acuerdos de seguridad en vigor están en peligro, y Washington y Moscú cada vez más se miran mutuamente a través del viejo prisma de la guerra fría.

Aunque la principal causa de este desencuentro sea la renovada y dura actitud rusa durante los últimos años de la presidencia de Putin, no cabe duda que Estados Unidos han cometido errores fundamentales gestionando la transición de Rusia de un imperio comunista a un gran poder más tradicional, a partir de la base de considerar que la administración Reagan por sí sola ganó la guerra fría.

Así, el error crucial de Washington fue el tratar a la Rusia possoviética como un enemigo derrotado. Aunque sería absurdo dudar de la victoria del bloque occidental, eso no necesariamente implica reconocer la derrota del otro bloque. Desde la perspectiva rusa, el final de la guerra fría se produjo cuando sus dirigentes (inicialmente Gorbachov y posteriormente Yeltsin) llegaron a la conclusión de que el comunismo era negativo para la Unión Soviética (y especialmente para Rusia), y decidieron unirse al bando de Estados Unidos en una decisión que no precisó de presión exterior (5).

A pesar de las numerosas oportunidades de cooperación entre ambos países, en especial a partir de los eventos del 11-S, la actitud de la diplomacia americana nunca ha probado que haya sido una prioridad el hacer de Rusia un aliado estratégico. Pareció por el contrario imponerse la idea de que la colaboración rusa se podía dar por segura, asumiendo que su comportamiento sería similar al de las potencias derrotadas en la Segunda Guerra Mundial, cuando como ya quedó expuesto Rusia fue transformada por sus propios dirigentes, y no derrotada por la fuerza de las armas como Alemania y Japón.

La administración de George W. Bush gestionó inadecuadamente el cambio de régimen en Rusia, al no proporcionar un decidido apoyo económico el año crucial de 1992. El ex presidente Richard Nixon, que supervisó de cerca la transición política, afirmó que un paquete de ayuda adecuado hubiese parado la caída libre de la economía y alineado a Rusia con Occidente por años. Pero por aquel entonces Bush estaba librando una batalla electoral perdida contra el candidato demócrata Bill Clinton, que precisamente le acusaba de estar demasiado preocupado por las relaciones internacionales a costa de la economía de Estados Unidos.

Corresponde precisamente a la subsiguiente administración Clinton la mayor responsabilidad en el rumbo erróneo que tomaron las relaciones entre Estados Unidos y Rusia. Tras una fachada de amistad, materializada en las ayudas financieras del FMI y en cor-

---

(5) SIMES, Dimitri K.: «Losing Russia», *Foreign Affairs*, p. 37, noviembre-diciembre de 2007.

diales declaraciones de Clinton sobre Yeltsin (6), se escondía la decisión de aprovechar la debilidad de Rusia para conseguir los máximos réditos políticos, económicos y de seguridad en Europa antes de que Rusia se pudiese recuperar de su traumática transición. El subsecretario de Estado, Strobe Talbot, llegó a revelar que los representantes oficiales americanos incluso explotaban el alcoholismo de Yeltsin en las negociaciones bilaterales.

Para la Administración americana de la época, se daba por hecho que el Kremlin aceptaría la definición americana de los intereses nacionales rusos, y que las preferencias de Moscú podían ser ignoradas sin más siempre que no se adaptasen a los objetivos de Washington. Al fin y al cabo, Rusia tenía una economía en la ruina y unas Fuerzas Armadas colapsadas, no hacía ningún esfuerzo para proteger sus intereses económicos y de seguridad en sus antiguas posesiones, y en el interior aprovechaban las presiones del FMI y de Estados Unidos para justificar unas reformas radicales altamente impopulares. Esta actitud neocolonial y paternalista acabó por generar un gran resentimiento, incluso entre políticos rusos más favorables a Occidente (7).

Un área de potencial colaboración entre Estados Unidos y Rusia a finales de los noventa fue la lucha contra el fundamentalismo islámico y el terrorismo internacional. Como ya se dijo, la primera decisión de Putin como presidente fue el comienzo en el año 1999 de la segunda guerra en Chechenia. Inmediatamente intentó recabar la colaboración de Estados Unidos contra Al Qaeda y los talibán, preocupado por la conexión de los guerrilleros islámicos chechenos con la organización de Osama ben Laden y el hecho de que Afganistán fuera la única nación que mantenía relaciones diplomáticas con los rebeldes.

Ese ofrecimiento fue ignorado por Bill Clinton y sus asesores, frustrados por la postura rusa en los Balcanes durante la crisis de Kosovo, y que cada vez más veían a Rusia no como un potencial colaborador sino como un poder nostálgico, disfuncional y débil financieramente a cuyas expensas Estados Unidos debían obtener las mayores ganancias posibles. Así, presionaron a Georgia para construir el oleoducto BTC (Bakú-Tbilisi-Ceyhan), que pasaba a Rusia, animaron al presidente georgiano Shevardnadze a solicitar su ingreso en la OTAN, y dieron órdenes a las Embajadas de Estados Unidos en las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central de trabajar contra la influencia rusa en la región.

Fueron necesarias una nueva Administración en Washington y 3.000 muertos el 11-S para que Estados Unidos cambiasen esa actitud hacia Rusia y surgiera un fuerte apoyo emocional en Moscú hacia América. Putin reiteró los ofrecimientos de colaboración ignorados en el año 1999, permitió el sobrevuelo de aeronaves americanas sobre territorio ruso, apoyó el establecimiento de bases de Estados Unidos en los países del Asia Central, y facilitó los contactos con la Alianza del Norte, fuerza abastecida y entrenada por

---

(6) SIMES, Dimitri K.: «Clinton estaba tan ansioso por alabar a Yeltsin que incluso comparó la decisión del presidente ruso de usar la fuerza militar contra los separatistas de Chechenia con el liderazgo de Abraham Lincoln en la Guerra de Secesión americana», *Ibidem*, p. 39.

(7) SIMES, Dimitri K.: El ministro ruso de Asuntos Exteriores, Andrey Kozyrev, conocido en Rusia como el «señor sí» por acomodarse siempre a la postura de Occidente, con el tiempo llegó a afirmar que «es lo suficientemente malo que los americanos nos digan lo que van a hacer nos guste o no, pero que no añadan el insulto a la injuria diciéndonos que es en nuestro interés obedecer sus órdenes», *Ibidem*, p. 40.

Moscú e inmediatamente disponible para atacar a los talibán, todo ello (por supuesto) teniendo en mente sus propios intereses nacionales en Chechenia.

Sin embargo, esa colaboración no se ha extendido a otras áreas, y los desencuentros entre ambas naciones han continuado en los dos mandatos presidenciales de George W. Bush. Por destacar uno de los principales, la retirada de Estados Unidos del Tratado Antimisiles Balísticos (ABM) de 1972 hirió el orgullo del Kremlin, al ser uno de los últimos vestigios de su estatus de superpotencia; mención aparte merece la postura de Washington en dos países claves para Rusia, Ucrania y Georgia.

El caso de Ucrania es especialmente sensible para Rusia, dados los vínculos culturales y sentimentales entre ambas naciones (Ucrania fue llamada en el pasado «la pequeña Rusia») y la minoría rusa que quedó bajo la influencia de Kiev debido al trazado artificial de fronteras entre ambas repúblicas en la época soviética (cabe recordar que Crimea, un territorio históricamente ruso, fue literalmente «regalado» por Nikita Jruschov a Ucrania en 1954, transferencia declarada nula por el Sóviet Supremo de Rusia en 1992, sin ningún efecto práctico). La postura americana ha sido la de respaldar la «revolución naranja» de Yuschenko y animar a Ucrania a solicitar su ingreso en la OTAN, a pesar de ser dos asuntos muy sensibles para Rusia y en los que la propia sociedad ucraniana está profundamente dividida.

En el caso de Georgia, el enfrentamiento y la radicalización de posturas es, si cabe, aún mayor. Moscú apoya decididamente a los dos territorios rebeldes que se han rebelado contra la autoridad de Tbilisi, Abjazia y Osetia del Sur, dando la nacionalidad rusa a muchos de sus habitantes y desplegando tropas que, con la excusa de mantener la paz, son utilizadas para limitar la capacidad georgiana de recuperar su control sobre esas zonas. Por su parte, Estados Unidos apoyan ciegamente al presidente georgiano, Saakashvili, equipando y entrenando a su Ejército a cambio de su decidido apoyo a la política exterior americana, ignorando sus continuas provocaciones a Rusia y la persecución de sus rivales políticos, algo abiertamente criticado por Washington cuando se produce en Moscú (8).

Probablemente la escenificación más importante de la creciente tensión entre ambos países haya sido el discurso que pronunció Vladimir Putin en febrero de 2007, en el marco de la Conferencia de Múnich sobre políticas de seguridad, durante la cual se criticó duramente la política exterior norteamericana, con afirmaciones como que Estados Unidos intervienen de un modo peligroso en los asuntos soberanos de otras naciones, imponiendo sus políticas económicas, culturales y de educación.

## **Relaciones OTAN-Rusia**

En la problemática relación de la nueva Rusia con la OTAN cabe diferenciar dos fases, que nuevamente coinciden con las presidencias de Yeltsin y Putin. En los años noventa,

---

(8) Georgia envió tropas a Irak en 2004, como parte de la coalición liderada por Estados Unidos. Por otra parte, el único contrapeso político a Saakashvili (elegido presidente con un sospechoso 96% de los votos), el primer ministro Zurab Zhvania, murió en 2005 en extrañas circunstancias, por un supuesto escape de gas en su domicilio.

y ante la evidente debilidad de Moscú, se produjeron tímidas protestas por la propia supervivencia de la Alianza tras el fin de la guerra fría, y por una primera expansión en 1999 que, sin ser del agrado de Rusia, había sido más que prevista y aceptada por sus dirigentes y su población, al afectar solamente a los países más occidentalizados del antiguo Pacto de Varsovia (Polonia, Hungría y República Checa) y mantener a la OTAN lejos aún de las fronteras rusas.

Las relaciones formales de la Alianza Atlántica con Rusia se han desarrollado en el marco del Consejo Conjunto Permanente, PJC (*Permanent Joint Council*), constituido en 1997, sustituido en 2002 por el Consejo OTAN-Rusia, NCR (*NATO-Russian Council*), que dispone de un plan de trabajo que incluye temas como un programa de interoperabilidad, el apoyo a la operación *Active Endeavour* de lucha contra el terrorismo internacional en el Mediterráneo Oriental, y la preparación para la participación en operaciones de respuesta de crisis y mantenimiento de la paz. Las seis áreas funcionales de colaboración establecidas son:

1. Ejercicios y adiestramiento.
2. Búsqueda y rescate en el mar.
3. Cooperación logística.
4. Cooperación naval.
5. Defensa contramisiles balísticos.
6. Contactos e intercambios académicos (9).

Pero más allá de esta relación institucional en apariencia fructífera, lo realmente interesante es la percepción de la OTAN en Rusia, que ha cambiado poco desde el final de la guerra fría. Recientes encuestas de opinión muestran que la Alianza es valorada de un modo negativo por el 53% de los rusos, que la definen como un bloque político-militar agresivo, con el que existe una confrontación y que representa una amenaza potencial para la Federación Rusa. El 70% de los encuestados consideran a la OTAN una organización totalmente dependiente de Estados Unidos y orientada a seguir sus políticas, y no entienden el porqué de su no desaparición cuando se disolvió el Pacto de Varsovia (10).

Por lo que respecta al futuro de la Alianza, el público ruso en general le achaca una baja eficiencia, relacionada con las operaciones en Kosovo y Afganistán, mientras que las acciones más exitosas de la OTAN, como las de Bosnia y Macedonia son desconocidas o simplemente olvidadas. Por otra parte, la visión negativa que la opinión pública rusa tiene hacia Estados Unidos y sus planes en Europa (escudo antimisiles, independencia de Kosovo, apoyo a la incorporación de antiguas repúblicas soviéticas, etc.) se extrapola a la OTAN. Los expertos rusos en Seguridad y Defensa añaden que lo previsible es que la Alianza «muera» por sí misma, dado el número excesivo de miembros y sus ineficaces estructuras.

Las reticencias rusas no han disminuido con la promulgación de la *Comprehensive Political Guidance* en la Cumbre de Riga de 2006. Las principales divergencias radican en el

---

(9) DRAKE, Gordon, coronel US Army: Conferencia «NATO-Russia Cooperation Strategic Partnership», NATO School (Oberammergau-Alemania), febrero de 2008.

(10) POLIKANOV, Dimitry: conferencia «NATO-Russia relations. The Russian perspective», NATO School (Oberammergau-Alemania), febrero de 2008.

carácter global de las operaciones de la OTAN, cada vez menos limitadas a su ámbito geográfico original de actuación, en su creciente influencia en el centro/este de Europa y en la CEI, en las incoherencias entre las declaraciones de intenciones que se hacen sobre otras instituciones internacionales Organización de Naciones Unidas (ONU), Unión Europea, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la realidad, y en que confía en el uso de la fuerza para apoyar a la diplomacia.

Por tanto, la tensión con la OTAN no ha dejado de crecer en los últimos tiempos, con múltiples frentes abiertos. En este sentido el ministro de Asuntos Exteriores de la Federación, Sergey Lavrov, dejó claro que la expansión militar de la OTAN hasta las fronteras de Rusia retrotrae las relaciones a los tiempos de la guerra fría y sólo sirve para causar antagonismo. En un ataque inusualmente duro contra la Organización, Lavrov declaró que no hay justificación para una nueva ampliación, que no conduce a la creación de un espacio de seguridad común, y avisó a las antiguas repúblicas soviéticas que su incorporación a la OTAN dañaría sus lazos con Rusia.

Por su parte, y tras entrevistarse el 7 de marzo del presente año con la canciller alemana Angela Merkel, el presidente Putin acusó a la OTAN de tener por objetivo reemplazar a Naciones Unidas y alertó del creciente potencial de conflicto. En una entrevista publicada el 10 de marzo, el representante ruso ante la OTAN emitió un nuevo aviso contra la incorporación de las antiguas repúblicas soviéticas de Ucrania y Georgia a la Alianza Atlántica.

Ante esa escalada en el tono de las declaraciones rusas, el pasado 12 de marzo el portavoz de la Alianza, James Appathurai, instó a Rusia a dejar a un lado su *fiera retórica* después de los repetidos ataques de Moscú a la creciente influencia de la OTAN, y a los planes de Estados Unidos de instalar un escudo antimisiles balísticos en Europa. Appathurai también declaró que:

«Se ha escuchado la opinión de Rusia, pero las naciones de la Alianza son las únicas partes que deciden sobre las invitaciones de incorporación» (11).

A pesar de esa independencia de la OTAN para adoptar sus propias decisiones soberanas sobre su ampliación hacia el este, cada vez más voces dentro de la Alianza se cuestionan su oportunidad. Especialmente significativas fueron las declaraciones de la canciller alemana Angela Merkel tras la citada reunión del pasado mes de marzo con Vladimir Putin, posicionándose en contra de la entrada en la OTAN de Ucrania y Georgia. Las razones aducidas por Angela Merkel van desde que la iniciativa no cuenta con el total respaldo de las respectivas poblaciones, al hecho de que ambos países tienen importantes problemas de seguridad internos, lo que les inhabilita para pertenecer a la Alianza Atlántica.

Aunque no cabe duda del peso que tiene en estos argumentos la situación de dependencia energética que tiene Alemania respecto a Rusia, esa postura es cada vez más común entre los aliados europeos, como quedó de manifiesto en la Cumbre de Bucarest, en la que a pesar del presión de Estados Unidos no prosperó la iniciativa de invitar a las dos antiguas repúblicas soviéticas a incorporarse a la OTAN.

---

(11) Agencia France-Press, 12 de marzo de 2008.

Como resumen, se puede esperar para el futuro un enfriamiento de las colaboraciones formales entre Rusia y la OTAN, y la evolución de su relación va a depender de factores como el compromiso ruso con la democracia y las reformas, el interés de las élites políticas de ambos lados en promover tensiones, la habilidad de las Fuerzas Armadas rusas de acometer una verdadera transformación, de las actividades de la Alianza para implicarse en las antiguas repúblicas soviéticas, y de la relación bilateral ya descrita entre Rusia y Estados Unidos.

## Relaciones Unión Europea-Rusia

En lo relativo a la especial relación que la nueva Rusia mantiene con la Unión Europea, algunos autores destacan como cambio con respecto al periodo de Yeltsin que:

«Ahora sus líderes no ansían una integración en Occidente, como en los noventa, sino el regreso a la grandeza peculiar de Rusia» (12).

Este análisis es erróneo, ya que Rusia es demasiado grande y compleja para integrarse plenamente en las instituciones europeas como un miembro más. A lo que los dirigentes rusos han aspirado siempre es a ser tratados como un igual, mediante el establecimiento de un acuerdo estratégico global con la Unión Europea, o con un mínimo de respeto al menos que lleve a Occidente a tratar de entender las razones rusas.

La relación *quasi* simbiótica entre la Unión Europea y Rusia, principalmente en el campo de la energía como detallaremos a continuación, haría necesario ese acuerdo estratégico global ya citado. Los dos grandes obstáculos para lograrlo son la falta de cohesión interna de la Unión (es especial tras la ampliación a 27 países, que en general sólo ha aportado problemas (13), y las intervenciones de Estados Unidos, a los que ciertamente poco les interesan los problemas que puedan generar a la Unión Europea sus intentos por aumentar su influencia en Eurasia (14).

Centrándonos en el tema energético, la Unión Europea promueve en este campo mercados abiertos, transparencia, competencia e igualdad de oportunidades, e insta a Rusia a cumplir con la «Carta de la Energía» (15) y sus protocolos, a la vez que demanda la liberalización del acceso a los oleoductos-gaseoductos y a los recursos energéticos en

---

(12) KAGAN, Robert: *El retorno de la Historia y el fin de los sueños*, p. 38, Alfred A. Knopf, 2008.

(13) Entre otros muchos, y relacionados con la temática del artículo, el resentimiento hacia Rusia de los países del este de Europa, el evidente temor de las antiguas repúblicas bálticas soviéticas, e incluso las importantes minorías rusas que habitan en esos países.

(14) La instalación del escudo antimisiles, la continua expansión de la OTAN hacia el este, y la creciente influencia y presión estadounidense en la «nueva Europa» (formada por los antiguos miembros del Pacto de Varsovia), son ejemplos de la acción de Estados Unidos que no hacen sino perjudicar los intereses de la Unión Europea, al constituir abiertas provocaciones a Rusia.

(15) El Tratado firmado en 1994, que entró en vigor en 1998 al ser ratificado por 51 naciones, se desarrolló basándose en la Carta de la Energía de 1991. Así como este documento era tan sólo una declaración de intenciones políticas que intentaba promover la cooperación en temas de energía, el Tratado es un instrumento multinacional legalmente vinculante. Su objetivo fundamental es crear unas reglas del juego comunes para todos los gobiernos participantes, mitigando así los riesgos asociados con el comercio y las inversiones relacionadas con la energía.

Rusia y Asia Central. Por el contrario, Moscú considera sus recursos energéticos como un medio valioso que está permitiendo a Rusia recuperar su estatus de gran potencia y llevar a cabo programas internos de modernización.

La acción exterior coordinada del Gobierno ruso y el monopolio energético Gazprom han despertado los recelos europeos, y las medidas para impedir la compra rusa de activos en Occidente han hecho recrudecer las medidas rusas de proteccionismo de sus sectores estratégicos. Recordemos que Europa importa el 40% del gas que consume, cantidad que se estima alcanzará el 70% en el año 2030, y que el 32% de ese gas proviene precisamente de Rusia (16).

A esa diferencia en los principios básicos, se superpuso en el año 2006 la disputa entre Rusia y Ucrania, país de tránsito del 80% del gas ruso exportado hacia la Unión Europea. El complejo sistema por el cual Moscú subsidiaba los precios del gas suministrado a Kiev, a cambio de derechos de tránsito y otras concesiones, se colapsó debido a las políticas antirusas de Kiev tras el triunfo de la «revolución naranja» en 2005; la radicalización de las posturas mostró la limitada cultura política y de negocios (según parámetros occidentales) de ambas naciones, con Rusia dispuesta a perder su credibilidad al incumplir sus obligaciones contractuales con la Unión Europea con el fin de humillar a Ucrania, y ésta usando (en palabras rusas, robando) gas que supuestamente era enviado a Occidente para sus propios fines.

La respuesta europea ante la crisis puso de nuevo en evidencia la falta de cohesión interna de la Unión Europea, con cada país presa del pánico negociando por separado por Gazprom acuerdos de suministro de gas para los próximos 15 o 20 años. Alemania, una de las naciones más dependientes del gas ruso, ha ido más lejos al emprender la construcción del Gaseoducto Norte Europeo (GNE) (17) en el Báltico, puenteando así a todos los países del este de Europa (no sólo Bielorrusia y Ucrania sino también, muy significativamente, Polonia).

Al mismo tiempo, al proyectado gaseoducto «Nabucco», destinado a traer gas del mar Caspio a Occidente a través de Turquía y los Balcanes, y promovido por la Comisión Europea, le ha surgido un competidor en una nueva versión del GNE: el Gaseoducto Sur Europeo (GSE), que une directamente a Rusia con Bulgaria a través del mar Negro, financiado por empresas italianas y francesas. Si a ello sumamos la posibilidad del establecimiento de una OPEC del gas con otros suministradores a Europa, en especial Argelia, y que también un 30% del petróleo europeo procede también de Rusia, se completa un panorama cuando menos preocupante para la seguridad energética del continente.

Por todo ello, y si bien es cierto que ya es difícil de por sí la relación entre una potencia posmoderna como la Unión Europea y una potencia crecientemente nacionalista como la resurgida Rusia, precisamente por ello esa relación debe estar libre de los condicionantes externos impuestos por la superpotencia americana, que actúa en función de

---

(16) SAMOKHVALOV, Vsevolod: *Relations in the Russia-Ukraine-EU triangle: «zero-sum game or not?»*, European Union Institute for Security Studies, septiembre de 2007.

(17) Como dato curioso, cabe destacar que el presidente del consorcio encargado de la construcción del GNE es el ex canciller alemán, Gerhard Schröder.

unos intereses globales que, en el caso de Rusia, son en muchos casos opuestos a los europeos. Así como la Unión Europea no tiene más alternativa al gas ruso que el noruego (que no puede cubrir la demanda) o el argelino, o el gas licuado procedente del golfo Pérsico (con los riesgos que conlleva), Rusia está construyendo gaseoductos hacia el Pacífico y China, lo que le podría permitir diversificar su clientela en un futuro inmediato.

### **Un nuevo espacio de seguridad euroatlántico**

Si hasta ahora hemos estado repasando el pasado de la interacción entre Rusia y Occidente, el relevo de poder en el Kremlin y el comienzo de la presidencia de Medvédev constituyen un buen momento para comenzar a evaluar el futuro de esa relación. El nuevo presidente de Rusia y antiguo patrón de Gazprom ha estrenado su agenda internacional en Occidente visitando Alemania a principios de junio.

Ante la canciller Angela Merkel, Medvédev se comprometió a:

«Garantizar la continuidad de las relaciones bilaterales y su progresión en función del carácter estratégico que otorgamos a las mismas.»

Medvédev invocó la posibilidad de un nuevo pacto de seguridad regional, que aborde los asuntos clave que dividen a Europa:

«Sobre la base de la Carta de Naciones Unidas y clarificando el significado del factor de poder en las relaciones euroatlánticas.»

También aludió al «decreciente espacio de acuerdos» comunes entre su país y Occidente sobre aspectos como el despliegue del escudo antimisiles de Estados Unidos, el Tratado de FACE y la expansión de la OTAN.

Pero también dio a entender que todo lo arreglan los negocios al hablar del ansiado acuerdo de asociación con la Unión Europea:

«Nada acerca más a los pueblos que los negocios.»

Esta afirmación propia de la Ilustración (18) y del orden mundial liberal que pareció triunfar tras el fin de la guerra fría, es un esperanzador signo de reafirmación de la geoeconomía como factor clave de la relación entre naciones frente a la geopolítica y el nacionalismo de gran potencia que ha marcado la actuación rusa a partir del año 2005.

Como se ha expuesto, las relaciones de Rusia con Occidente no pueden ser por más tiempo descritas en términos de integración, en el sentido tradicional del término, es decir, arrastrando gradualmente a Rusia a la orbita institucional occidental, algo con muy pocos apoyos en la propia Rusia y casi ninguno en la Unión Europea-OTAN. La diferencia con los países del centro y este de Europa, incluyendo las antiguas repúblicas soviéticas, es que es muy poco probable que Rusia quiera ligarse a Occidente por medio de la entrada en las instituciones euroatlánticas, sino más bien integrándose a escala global en organizaciones más amplias como la Organización Mundial del Comercio y manteniéndose en el G-8.

---

(18) «Allí donde hay comercio», escribía Montesquieu, «hay maneras y morales pacíficas».

Si aceptamos el axioma de que «la seguridad de Europa puede construirse con o sin Rusia, pero nunca contra Rusia», se debe comenzar por comparar los intereses estratégicos de Estados Unidos, la Unión Europea y la Federación Rusa, así como su percepción de las nuevas amenazas en un mundo globalizado, para evaluar si se podría establecer un espacio único de seguridad, parafraseando a Charles de Gaulle, del Atlántico a los Urales. Posturas como la del estadounidense Robert Kagan, que cataloga a Rusia como un régimen autocrático al mismo nivel que la China comunista, y alineada permanentemente en contra de los intereses de las democracias, no sólo son erróneas sino muy perjudiciales, sobre todo para los intereses de Europa.

La percepción occidental de las amenazas emergentes tras la guerra fría se encuentra reflejada en las respectivas Estrategias de Seguridad (de Estados Unidos y de la Unión Europea) y en los Conceptos Estratégicos de la OTAN, e incluye la proliferación de las Armas de Destrucción Masiva, WMD (*Weapons of Mass Destruction*), de los misiles balísticos de largo alcance, los Estados fallidos, la posible interrupción del flujo de suministros vitales, y las acciones terroristas y de sabotaje. Aunque el enfoque de las amenazas en Rusia tiene un enfoque mucho más regional, existen campos de interés común y de colaboración, aparte de los aspectos comerciales y económicos en general.

Así, tanto para el ciudadano medio como para los especialistas rusos en temas de Seguridad y Defensa, esos campos podrían incluir el aumento de la cooperación militar en la lucha global contra el terrorismo (en la que engloban el problema checheno), la colaboración en la reacción ante situaciones catastróficas y de emergencia, y las operaciones conjuntas de mantenimiento de la paz, todo ello poniendo más énfasis en los nuevos retos para la seguridad y menos en la clásica colaboración militar (19). En todo caso, no cabe duda de que el profundizar en esos campos de colaboración demanda ajustes en las actuales políticas exteriores y de seguridad de los tres protagonistas principales del espacio euroatlántico.

Empezando por Rusia, y aunque hemos visto que sus reticencias e incluso resentimiento hacia Occidente tiene sólidas bases, muchas veces la dureza de sus posturas no está justificada. Las contundentes críticas a Estados Unidos por intentar imponer un mundo unipolar (algo que es una quimera), a la ampliación de la OTAN (que en realidad juega a favor de Moscú pues debilita la cohesión de la Alianza), a la instalación del escudo antimisiles en Europa (que en ningún caso merma la capacidad disuasoria rusa), o a las políticas de promoción de la democracia (la Ucrania de Yuschenko es en la práctica un vecino más cómodo para Rusia que la supuestamente amiga Bielorrusia del dictador Lukashenko), no merman significativamente la propia seguridad de la Federación.

Por tanto, la clave está en que Rusia establezca sus prioridades y aborde definitivamente varias cuestiones clave para Occidente, entre las que destacan la postura de Moscú hacia los países vecinos (ejercer su liderazgo por medio del «poder blando» o dominar la región), el modelo de relación con Europa (construir espacios comunes que hagan de la Unión Europea y Rusia «casas adosadas», o tratar a la Unión como un simple socio más), el uso

---

(19) POLIKANOV, Dimitry: Conferencia «NATO-Russia relations. The Russian perspective», NATO School (Oberammergau-Alemania), febrero de 2008.

de los recursos energéticos (como simples bienes de exportación o como armas utilizables en su relación con otras naciones), y por último su postura frente a las políticas norteamericanas (decidiendo si es más peligroso para Rusia el apoyo americano a los movimientos democráticos que la proliferación de las WMD y el terrorismo internacional) (20).

Medvédev ha promulgado en 12 de julio del presente año el Documento «El Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa» (21), clave para aclarar hacia donde pueden evolucionar las relaciones con Occidente los próximos años. Destaca una afirmación al comienzo del Documento que ayuda a comprender la mentalidad rusa, ya que uno de los objetivos básicos de la acción exterior es:

«Lograr las posiciones fuertes de autoridad en la comunidad mundial que mejor se adapten a los intereses de la Federación Rusa como uno de los polos de influencia en el mundo moderno, lo que es necesario para el desarrollo de su potencial político, económico, intelectual y espiritual.»

En el Documento el Kremlin propone (entre otras cosas) una asociación estratégica con Estados Unidos, que sirva para superar las barreras de los principios ideológicos del pasado para concentrarse en las amenazas reales, y para que en los temas donde persistan diferencias colaborar para eliminarlas sobre las bases del respeto mutuo. Se destaca el interés ruso de que las acciones de Estados Unidos en el mundo estén basadas en los principios y normas del Derecho Internacional, comenzando por la Carta de Naciones Unidas, y se aboga por una sólida base económica y el pragmatismo como fundamentos de la relación bilateral, respetando el balance de intereses.

Por lo que respecta a la Unión Europea, se reitera que para Rusia es una prioridad acordar con la Unión Europea un tratado de asociación estratégica que fije formas más avanzadas de cooperación mutua en todas las esferas (economía, seguridad externa e interna, educación, ciencia y cultura). En ese sentido, es del interés de Rusia el fortalecimiento de la Unión Europea, uno de sus principales socios comerciales, económicos y de política exterior.

Pero los párrafos más importantes son los referidos al objeto de este trabajo, la articulación de un nuevo espacio de seguridad euroatlántico. El principal objetivo de la política rusa en Europa es, se dice, crear un sistema verdaderamente abierto y democrático de seguridad colectiva y cooperación que asegure la unidad de la región, de Vancouver a Vladivostok, de modo que no se cree una nueva fragmentación o la reproducción de la política de bloques que todavía persiste en Europa en la forma de organizaciones (léase la OTAN) creadas en los tiempos de la guerra fría. Todo ello en el marco de relación de igualdad entre Rusia, la Unión Europea y Estados Unidos que fortalecería las posiciones de los países euroatlánticos en un mundo globalizado.

Esta idea enlaza con las conclusiones de un anterior artículo en este mismo *Boletín* (22), en el que tras estudiar el declive de la OTAN desde el fin de la guerra fría y las alternati-

---

(20) TRENIN, Dimitri: «Russia's Strategic Choices», *Policy Brief* 50, Carnegie Endowment for International Peace, mayo de 2007.

(21) Documento disponible en la página web del Kremlin, en: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

(22) *Boletín de Información* del CESEDEN, número 302, año 2007.

vas al vínculo transatlántico, se propuso definir un nuevo marco estratégico en el área del Atlántico Norte, sustituyendo la OTAN (tratado de defensa colectiva) por un nuevo acuerdo bilateral entre Estados Unidos y la Unión Europea (tratado de seguridad colectiva), aprovechando como base los elementos coincidentes de las respectivas estrategias de seguridad.

Ese acuerdo optimizaría el uso coordinado de todos los elementos de poder internacional, desde el diplomático (como en el caso de la «hoja de ruta» para el Oriente Medio o las negociaciones con Irán), la información (vendiendo un multilateralismo eficaz y «seguridad humana»), la economía (desde ayudas financieras basadas en buenas prácticas de gobierno hasta sanciones económicas) y por supuesto militares (cubriendo todo el espectro de las operaciones), al servicio del emergente concepto de *Comprehensive Approach to Security*, y a la vez facilitaría que otros poderes regionales (como Rusia) y organizaciones multinacionales, compartiendo los mismos valores básicos, pudiesen colaborar o incluso suscribir el tratado.

La alternativa al actual *status quo*, pues, existe. Pero al igual que hemos expuesto que es necesario que Rusia establezca sus prioridades y aborde definitivamente varias cuestiones clave para Occidente, la Unión Europea y Estados Unidos también deben valorar ciertos aspectos de sus políticas hacia Rusia. En el caso de la Unión se trata (nada más y nada menos) de conseguir que actúe como un ente único, que dé prioridad a alcanzar el acuerdo de asociación estratégica que le demanda Rusia, y que se desarrolle plenamente la política común de seguridad y defensa, de modo que la Unión adquiriera una importancia en los temas de Seguridad y Defensa conforme a su potencial político y también económico.

El caso de Estados Unidos es, con diferencia, más complicado. El pragmatismo norteamericano y la conducción de la «larga guerra» contra el terrorismo internacional han llevado a Estados Unidos a adoptar posturas en ocasiones contrarias a Rusia, cuya posible colaboración frente a los nuevos retos para la seguridad internacionales no han sido, en mi opinión, adecuadamente valorados. En el caso de la OTAN, la administración Bush ha seguido presionando para continuar su ampliación hacia el este, como forma de incrementar su influencia en la zona, sin valorar que la anterior ampliación en el año 2004 a 26 miembros ha hecho poco por mejorar su funcionamiento, y mucho menos sin plantearse la propia razón de ser de la Organización en el actual entorno estratégico.

En esa relación Estados Unidos deberían, primero, asumir que Rusia (para bien o para mal) ha regresado con fuerza al panorama internacional, que en términos de «poder nacional agregado» (concepto de origen chino suma del poder económico, militar y diplomático) (23) Rusia es ya una de las naciones más poderosas del mundo, y que no se puede despreciar sistemáticamente sus posturas o dar por hecho su apoyo incondicional a las políticas norteamericanas como ocurría en los años noventa. Para tratar con Rusia de un modo realista, hay que comenzar a distinguir en que aspectos se puede influir y en cuales no.

---

(23) En Estados Unidos se usa un concepto similar, el DIME (*Diplomatic, Information, Military, Economy*) para agrupar todos los elementos del poder nacional.

Por ejemplo, las inversiones en Rusia son un elemento de primer orden para ayudar a la transformación del país, mediante la introducción de las nuevas tecnologías y una nueva cultura de gestión y de negocios. Del mismo modo, la situación de los derechos humanos mejoraría con el desarrollo cooperativo de programas específicos, antes que con las denuncias *proforma* elevadas por América ante casos concretos. Los llamamientos genéricos a «frenar las atrocidades» en Chechenia deberían sustituirse por la voluntad de colaborar y ofrecer sugerencias serias para mejorar la situación. Las críticas de todo tipo que se realizan a Rusia tienen más oportunidades de ser tomadas en consideración si en Moscú se percibe que se hacen de buena fe y acompañadas de ideas útiles.

El resumen es que si Estados Unidos aplicaran lo contenido en su Estrategia de Seguridad Nacional de 2006 (24), y adoptaran con Rusia el enfoque más prudente que les ha llevado a modular su presión sobre regímenes que están mucho más lejos de ser democráticos, como Arabia Saudí, Egipto o Pakistán, por el simple hecho de ser útiles a corto plazo a Estados Unidos en la conducción de la Guerra Global Contra el Terrorismo, las relaciones bilaterales mejorarían radicalmente.

## Conclusiones

A lo largo de este artículo hemos recordado la peculiaridad del papel de Rusia en la historia de Europa, continente al que pertenece geográfica y culturalmente, pero en el que nunca ha llegado a estar del todo integrado, tanto por su vocación de expansión asiática como por su tradición oriental, al autoproclamarse legítima heredera del Imperio Bizantino.

También se repasó la traumática, por radical y rápida, transición del régimen comunista de la Unión Soviética a la nueva Rusia democrática y capitalista, que en los años noventa y bajo la presidencia de Boris Yeltsin sumió al país en el caos, del que se aprovechó Occidente en general, y muy especialmente Estados Unidos, para avanzar sus intereses en Europa Oriental y las antiguas repúblicas soviéticas dando por hecho la acomodación de Rusia a los cambios, ya que carecía de la más mínima capacidad de influir en los acontecimientos.

Durante la presidencia de Vladimir Putin, y aprovechando el saneamiento de la economía producto de los altos precios de los recursos energéticos, Rusia ha retomado una postura de gran potencia en el exterior, en gran parte tendente a revisar los cambios del sistema internacional producidos en los años noventa, que el Kremlin considera ilegales por haber sido impuestos ante la debilidad de la Federación.

---

(24) «...la libertad no puede ser impuesta; debe ser elegida. La forma que la libertad y la democracia adoptan en cada lugar refleja la historia, cultura y hábitos únicos de ese pueblo. Aunque nuestros principios son consistentes, nuestras tácticas variarán... En algunos casos, daremos pasos visibles para promover un cambio inmediato. En otros casos, optaremos por un apoyo más moderado que siente las bases para futuras reformas», *The National Security Strategy of the United States of America*, p. 5, marzo de 2006.

Las relaciones de Rusia con Estados Unidos han ido degradándose en los últimos años, conforme Rusia ha comenzado a defender sus intereses en lugar de aceptar los que los americanos les imponían. Las posibilidades de colaboración en la lucha contra el terrorismo islámico y la proliferación nuclear no se han materializado, y por el contrario se han exacerbado las diferencias en temas como Kosovo, y sobre todo las «revoluciones de colores» en antiguos territorios de la URSS, en las que Estados Unidos han apoyado a políticos populistas que hacen de la confrontación con Rusia el eje de su política.

Por lo que respecta a la OTAN, y tras una fachada institucional de colaboración materializada en el Consejo Rusia-OTAN, se esconde un fuerte rechazo ruso no sólo a las políticas de la Alianza, sino a su misma existencia, que Moscú considera una reminiscencia de la guerra fría y de una política de bloques impropia del siglo XXI.

Con la Unión Europea Rusia ha mantenido, hasta la fecha, una relación básicamente económica y comercial, centrada en el suministro de petróleo y gas a Occidente. Los nuevos miembros de la Unión han aportado su resentimiento con Rusia y dificultan la formulación de un acuerdo bilateral de carácter estratégico, lo que ha impedido hasta la fecha que la Unión adopte una postura única, y ha llevado a cada país a intentar garantizar sus suministros energéticos negociando por separado.

En el presente año de 2008, y al producirse el relevo en el Kremlin y el futuro relevo en la Casa Blanca, es el momento de valorar como pueden evolucionar las relaciones de Rusia con Occidente. Medvédev ha expuesto con claridad, desde el comienzo de su mandato, lo importante que es para Rusia tener una buena relación con sus vecinos del oeste, sin ocultar los obstáculos en el camino, pero destacando asimismo las esferas de colaboración y los intereses estratégicos comunes, de entre los que destaca también la economía.

Su visión se ha plasmado en el importante Documento «El Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa». Dejando claro que Rusia, por su tamaño y peculiaridades, no aspira a integrarse en las instituciones euroatlánticas existentes, el Documento destaca el interés ruso en el fortalecimiento de la Unión Europea (incluido su pilar de Seguridad y Defensa), y en el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva y cooperación que asegure la unidad de la región, de modo que no se cree una nueva fragmentación y la reproducción de la política de bloques, todo ello basado en una relación de igualdad entre Estados Unidos, la Unión Europea y la Federación Rusa.

Esta ambiciosa propuesta es, en mi opinión, la más adecuada para afrontar los retos globales para la seguridad existentes en la actualidad, pero para llegar a materializarse se deben superar muchas de las posturas actuales de sus eventuales protagonistas. Rusia se debe sacudir el complejo de ser víctima de un cerco estratégico y renunciar progresivamente al uso coercitivo de la diplomacia, al que ha recurrido frecuentemente en los últimos tiempos; la Unión Europea debe desarrollarse plenamente y adoptar una postura común ante los principales asuntos internacionales; por último, Estados Unidos deben recuperar el respeto hacia Rusia que perdieron en los años noventa, y ser tan pragmáticos y realistas en su relación bilateral como lo son con países realmente autocráticos, en lugar de tratar de dar constantes lecciones de democracia a Moscú.

## Epílogo: la crisis en Osetia del Sur

*Lo que ocurrió la noche del 7 de agosto está más allá de toda comprensión. Los militares georgianos atacaron la capital surosetia de Tskhinvali con múltiples lanzacohetes destinados a devastar grandes áreas. Rusia tenía que responder. Acusarla de una agresión contra la pequeña e indefensa Georgia no sólo es hipócrita sino que muestra falta de humanidad.*

MIJAÍL GORBACHOV (*The Washington Post*, 13 de agosto de 2008)

En uno de los documentos básicos de la bibliografía usada para la elaboración de este documento, el artículo «Losing Russia, the costs of renewed confrontation» (25), su autor Dimitri K. Simes cita como uno de los mayores peligros para la relación entre Estados Unidos y Rusia que:

«Estados posoviéticos como Georgia, que son adictos al juego de intentar enfren-  
tar a Estados Unidos y Rusia entre ellos, pueden actuar de modo que escalen las  
tensiones.»

Lamentablemente, eso se ha materializado a una escala inesperada en la noche del jueves 7 de agosto, cuando el Ejército georgiano, alegando un ataque previo de los independentistas osetios, invadieron la provincia rebelde, arrasando su capital Tskhinvali y causando la muerte de unos 1.400 civiles y el desplazamiento como refugiados hacia Osetia del Norte (ya en territorio ruso) de unas 30.000 personas.

Es inevitable (y muy aconsejable) establecer un paralelismo entre esta crisis y la producida en Kosovo en 1999. Tanto Serbia como Georgia son Estados-Nación soberanos y con fronteras internacionalmente reconocidas. Tras lograr sus independencias, una como resultado de la desintegración de Yugoslavia, y la otra tras la desintegración de la URSS, se produjeron tensiones internas con sus minorías étnicas.

En el caso de Kosovo, las tensiones se produjeron con la población albanesa, que en las últimas décadas había llegado a convertirse en mayoritaria en la provincia, desplazando a los serbios de la zona de su país que se considera, precisamente, la cuna de su nación (26). El *status quo* de los noventa se rompió por los ataques del grupo terrorista UÇK, excusa para la intervención del Ejército serbio.

En el caso de Osetia del Sur, su pertenencia a Georgia es producto del trazado caprichoso de las fronteras entre las repúblicas soviéticas en los tiempos de Stalin. Tan pronto la Unión Soviética desapareció, los surosetios expresaron su rechazo a incorporarse a la nueva entidad georgiana, manteniendo una independencia *de facto* desde el año 1993, *status quo* roto por la agresión de Georgia de la noche del 7 al 8 de agosto.

Tanto la intervención del presidente serbio Milosevic como del presidente georgiano Saakashvili, que perseguían la restauración de su soberanía en las provincias rebeldes, cau-

---

(25) Publicado en la edición de noviembre-diciembre de 2007 de *Foreign Affairs*, y profusamente citado por KAGAN, Robert: en su última obra: *El retorno de la Historia y el fin de los sueños*.

(26) La batalla de Kosovo sostenida por los serbios contra el Imperio Otomano de 1389, en defensa de la cristiandad, se considera el origen histórico de la nación Serbia.

saron consecuencias similares: ambos conflictos representaban una amenaza para la seguridad regional y generaron una gran crisis humanitaria; tanto Serbia como Georgia violaron la Ley de los Conflictos Armados (*jus in bellum*), y había necesidad de defender a los observadores internacionales desplegados sobre el terreno (de la OSCE en Kosovo y rusos en Osetia).

Esgrimiendo las razones expuestas en el párrafo anterior, y sin esperar a una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizando el uso de la fuerza, la OTAN condujo una campaña aérea de diez semanas, en la que se bombardearon objetivos serbios tanto en el interior de Kosovo como en el resto de Serbia, incluyendo los puentes sobre el Danubio, a consecuencia de los cuales murieron en torno a 500 civiles serbios. El objetivo, defender a los albaneses y expulsar a las tropas serbias de Kosovo.

De un modo similar, Rusia contraataca el sábado 10 de agosto, con una campaña por tierra (que dura sólo cuatro días) destinada a expulsar al Ejército georgiano de Osetia del Sur, y bombardeos aéreos de objetivos estratégicos en el resto del país, a consecuencia de los cuales las primeras estimaciones hablan de 130 civiles muertos. El objetivo, defender a los surosetios, el 90% de los cuales además son ciudadanos rusos dotados de pasaporte, y expulsar a las tropas georgianas de Osetia del Sur.

Sorprendentemente, aquí finalizan las similitudes para parte de la comunidad internacional. En el caso de Kosovo, los occidentales afirmaron que el carácter multinacional de la OTAN aportaba la legitimidad denegada por la ONU a la intervención. En el caso de Osetia, parte de Occidente niega cualquier legitimidad a Rusia para defender sus intereses o la vida de sus propios ciudadanos en Georgia.

Las acciones rusas se presentan en algunos medios como un ataque desproporcionado del autócrata Putin defendiendo los intereses neoimperiales de Rusia (herencia de la URSS) contra una pequeña democracia y su joven, moderno y prooccidental presidente Saakashvili, obviando el hecho de que Putin fue elegido dos veces presidente en elecciones avaladas por observadores internacionales, y renunció a un tercer mandato a pesar de unos índices de aprobación del 70%, mientras que, como ya se citó, Saakashvili fue elegido presidente con un sospechoso 96% de los votos, y su único contrapeso político, el primer ministro Zhvania, murió en el año 2005 en extrañas circunstancias.

El viernes día 8 Rusia solicitó la reunión urgente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a lo que no accedieron Estados Unidos y el Reino Unido, que se limitaron a solicitar un inmediato alto el fuego, en el momento en que Georgia controlaba la provincia, cuya perseguida población se había refugiado en Rusia. Ante el contraataque ruso del sábado, cambian las tornas y se convoca el Consejo de Seguridad, que no consigue acordar una resolución, y finalmente el presidente georgiano, abrumado por una respuesta militar rusa que probablemente no esperaba, acepta el acuerdo ofrecido por la presidencia de turno de la Unión Europea el domingo 10.

El acuerdo no es ratificado por Rusia, que dice constatar sobre el terreno que las tropas georgianas aún ocupan parte de Osetia del Sur (lo que parece confirmarse por los combates sostenidos el lunes 11 en torno a su capital). La estrategia informativa contra Rusia varía, y pasa a afirmarse que el objetivo real es la invasión de toda Georgia y capturar en

oleoducto BTC, clave para Europa. Estos argumentos caen por su propio peso cuando Medvédev ordena la suspensión de las operaciones militares el martes 12, una vez restablecidas las fronteras de la región rebelde, y tras recibir la visita del presidente francés Sarkozy y aceptar el plan de alto el fuego elaborado por la Unión Europea.

Frente a la actividad de la diplomacia de la Unión Europea sobre el terreno, Estados Unidos han aportado básicamente declaraciones en la distancia. El presidente Bush calificó el 11 de agosto la intervención rusa de «inaceptable y desproporcionada», mientras que el vicepresidente Cheney afirmó que «las acciones rusas no quedarían sin castigo»; ninguno de los dos hizo referencia a que fue Georgia la que abrió las hostilidades, reduciendo a ruinas la capital surosetia y causando la muerte de más de 1.000 civiles.

La otra aportación a la crisis fue la de trasladar en aeronaves americanas las tropas georgianas destacadas en Irak, equipadas y entrenadas por Estados Unidos, con objeto de que pudieran combatir sobre el terreno. Y eso si no se da crédito a la opinión de algunos analistas que consideran que la dependencia de Estados Unidos del presidente Saakashvili es tan grande que el ataque inicial georgiano no se hubiese producido sin el consentimiento tácito norteamericano, y el apoyo a Tbilisi reiterado por Cheney durante la crisis.

Todos estos acontecimientos representan un paso atrás importante para el modelo de relaciones propuesto para la región euroatlántica, y en especial para la relación de Rusia con Estados Unidos, que se puede considerar muy dañada, por lo que habrá que esperar al cambio de Administración en Washington para que se pueda retomar el rumbo adecuado.

# REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA EN FRANCIA

Gonzalo Leira Neira

*Capitán de corbeta*

*¡A las armas, ciudadanos!  
¡Formad vuestros batallones!  
¡Marchemos, marchemos!  
¡Qué una sangre impura  
inunde nuestros surcos!*

Estribillo de *La Marsellesa*,  
himno nacional de Francia

## Introducción

Francia se encuentra, al igual que la mayoría de países occidentales, en el proceso de adaptar sus Fuerzas Armadas, y de un modo más amplio su Estrategia de Seguridad y Defensa, a las nuevas amenazas y retos que el mundo presenta en un algo más que recién nacido siglo XXI. Pero en su caso, este proceso reviste una especial importancia, por su carácter de potencia a la cabeza de las principales iniciativas de Seguridad y Defensa a ambos lados del Atlántico, a la vez que principal contrapeso, en muchos casos, a las políticas emanadas de la primacía de Estados Unidos.

Desde la promulgación del anterior *Libro Blanco de la Defensa*, en 1994, se han producido considerables cambios en el escenario internacional, motivados por el ascenso del terrorismo a la primera posición en la escala de las amenazas, la aparición de nuevos equilibrios regionales de poder tras la desaparición del sistema estable y bipolar de la guerra fría, y los efectos derivados de la globalización.

A pesar de que las sucesivas Leyes de Programación Militar han procedido a la revisión de alguna de las líneas estratégicas de la defensa, ante esta profunda evolución del contexto estratégico, se hace necesaria una revisión en profundidad de los planteamientos de la política de defensa y seguridad, cuyos resultados queden plasmados en un nuevo *Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional* (LBDSN).

La política exterior francesa en el ámbito de la seguridad y defensa, ha mantenido estables sus principios de visión global, el equilibrio entre las alianzas y el mantenimiento de una independencia en la toma de decisiones, a la vez que una implicación activa en el desarrollo de una defensa europea, compatible con el fortalecimiento del vínculo transatlántico.

Sin embargo, la paulatina reducción de los recursos disponibles para el desarrollo de capacidades militares, y la mayor exigencia de seguridad por parte de los ciudadanos, plantean un reto para la definición de las políticas de defensa de cara al futuro.

Con este trabajo pretendo proporcionar un análisis de las principales líneas maestras de la política de seguridad y defensa de Francia, a raíz del proceso puesto en marcha para la elaboración de un nuevo LBDSN. Por la enorme trascendencia que su papel como una de las grandes potencias a nivel mundial le otorga, pretendo hacer especial hincapié en las consecuencias que la puesta en práctica de las líneas de acción propuestas tendrá en el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa, y en la evolución de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Asimismo, me detendré en el análisis del método seguido para la elaboración de esta nueva edición del *Libro Blanco*, por su posible aplicación para una futura Revisión Estratégica de la Defensa en España.

## ¿Por qué un nuevo LBDSN?

### *El entorno estratégico*

Desde la publicación del anterior *Libro Blanco de la Defensa* en 1994, el mundo ha cambiado radicalmente, sobre todo desde la perspectiva de los países occidentales, que han podido contemplar como, tras la caída del muro de Berlín, se difuminaba el riesgo de un enfrentamiento entre potencias, y surgían nuevas amenazas, identificadas de forma general tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S), y sus réplicas en Madrid o Londres. Parafraseando al coronel Guillamó (1), el mundo se caracteriza hoy por «la ausencia de amenazas en las fronteras, y la ausencia de fronteras para la amenaza», tras el fin de los grandes conflictos de carácter territorial.

En la era de la globalización, el escenario se ha vuelto más inestable, y su transformación se produce a un ritmo considerable, y de forma continua, lo cual exige de las estrategias de defensa un elevado grado de flexibilidad, sometidas a un proceso constante de revisión.

Por otro lado, la aparición de las nuevas amenazas ha traído aparejado la evolución del concepto de defensa, a uno más amplio de seguridad, que incluye no sólo a la soberanía e intereses vitales del Estado como valores a proteger, sino también el bienestar de la población, afectada ahora por los peligros que se ciernen sobre el medio ambiente o la salud, afectando a su percepción de libertad y bienestar (2).

En el anterior escenario heredado de la guerra fría, la capacidad de disuasión nuclear le otorgaba a Francia, por sí sola, una autonomía a la hora de decidir su Estrategia de Defensa (3), incluso en el marco de la defensa colectiva, y de ahí su abandono de la estructura militar de la OTAN, decidida por el general De Gaulle en el año 1966.

---

(1) Coronel Guillamó, jefe del Departamento de Estrategia en el Centro Interejército de Defensa francés en su Conferencia al IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, diciembre de 2007.

(2) Profesores del Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), Conferencias sobre Estrategia Conceptual, IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, septiembre de 2007.

(3) VILLALBA, Aníbal: «La evolución del pensamiento estratégico», *Monografías del CESEDEN*, número 67, diciembre de 2003.

La variada tipología de las operaciones actuales, que comprenden desde las guerras limitadas en escenarios alejados, hasta operaciones de seguridad en territorio propio, y la gran demanda de operaciones de estabilización, exigen un amplio abanico de capacidades, no sólo militares, para lograr asegurar aquel grado de independencia, y una preeminencia semejante en el seno de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa.

Esto es aún si cabe más importante, cuando hablamos de un país como Francia, en el que su política exterior corre pareja con su política de seguridad y defensa, hasta el punto de que la línea que las separa es difícil de discernir en muchos casos (4).

### *Contexto político*

Durante los dos largos periodos en los que la Presidencia de la V República estuvo ocupada por François Mitterrand y Jacques Chirac, se produjo algún hito importante en la transformación de las Fuerzas Armadas, entre los que cabe destacar la profesionalización de los ejércitos, como consecuencia del desarrollo de las políticas aprobadas por el *Libro Blanco* de 1994, a pesar de lo cual la Estrategia de Defensa tuvo un carácter continuista, sobre la base de los principios gaullistas procedentes de la guerra fría (5).

Sin embargo, la llegada al poder de Nicolas Sarkozy, viene precedida por un programa electoral con un ambicioso espíritu renovador de las principales políticas de carácter nacional, entre las que destaca el proyecto de la Reforma de las Administraciones Públicas, para tratar de dar solución a problemas estructurales largamente identificados, como el que plantea una función pública sobredimensionada e ineficiente. Dentro de este marco, se encuadra la necesidad de reformar el Ministerio de Defensa, para proporcionar una actuación concertada con el resto de las instituciones del Estado, tal y como, por otro lado, se reconoce que el contexto estratégico demanda, con la adopción del concepto de seguridad y defensa (6).

### *El imperativo económico*

Si bien cualquiera de los factores expuestos anteriormente ya justifican por sí mismos una nueva edición del *Libro Blanco*, es la ausencia de una financiación suficiente para mantener los ambiciosos programas de armamento heredados de la anterior Administración, la que obliga a plantear una profunda reorientación de las políticas de seguridad y defensa.

En los últimos años, Francia está encontrando serios problemas para alcanzar los objetivos establecidos por el «Pacto de Estabilidad y Crecimiento» de la Unión Económica y Monetaria, no siendo capaz hasta el año 2005 de situarse por debajo del 3% del déficit público (7). A pesar de la congelación presupuestaria impuesta a todos los ministerios

---

(4) CHIVIVS, Christopher S. y DURAND, Etienne de: *Brookings*, Center on the Unites Status and Europe, US-Europe Análisis series, primavera de 2008.

(5) CHIVIVS, Christopher S. y DURAND, Etienne de: *opus citada*.

(6) Nicolas Sarkozy, presidente de la V República de Francia, en su mandato a la Comisión encargada de proponer la redacción del LBDSN, agosto de 2007.

(7) Datos procedentes de Eurostat, en su informe de octubre de 2007.

para reducir el déficit, el presupuesto de Defensa ha logrado mantener un ligero incremento (en torno al 1%), en los últimos tres años, al haberse respetado las estimaciones de la Ley de Programación 2003-2008. Sin embargo, estos datos pueden ocultar la disminución paulatina del porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) hasta situarse en el 2,35% en el año 2007, el cual se queda en el 1,89% si se excluye el gasto dedicado a la *Gendarmerie* y al capítulo de pensiones (8).

Para hacer frente a los gastos en inversión derivados de los programas de armamento actualmente en marcha, que incluyen la construcción de un segundo portaaviones, la adquisición de 50 aviones A-400M de transporte estratégico, o 17 fragatas multifunción, sería necesario aumentar en un 40% el capítulo dedicado a inversiones en los próximos tres años, según estimaciones del propio ministro de Defensa (9).

Esta situación, ya experimentada con anterioridad por el Reino Unido, en su revisión del año 1998, nos lleva a la conclusión de que, si bien hasta hace poco, las Revisiones Estratégicas de la Defensa se dedicaban a discutir de política y estrategia, dejando para el último lugar el capítulo presupuestario, en el actual escenario, y probablemente en el futuro en mayor medida, será ésta la primera premisa de carácter estratégico que condicione el resto del proceso (10).

## **El proceso de elaboración**

### *El mandato*

El proceso de Revisión Estratégica de la Defensa, comienza con el nombramiento de Jean Claude Mallet (11), consejero de Estado, como presidente de la Comisión encargada de llevar a cabo la redacción del *Libro Blanco*. En el mensaje de su nombramiento, y en el mandato del presidente Sarkozy, con motivo de la constitución de la Comisión, se encuentran condensados el propósito de la revisión, y la orientación de las reflexiones que deberán dar lugar a la generación del LBDSN.

En la línea de lo avanzado en el capítulo segundo, el presidente Sarkozy alude a la radical evolución del escenario internacional, la transformación iniciada en las Fuerzas Armadas con la profesionalización tras el fin del reclutamiento obligatorio, y las limitaciones presupuestarias que afectan al conjunto del Estado, como factores determinantes de la necesidad de llevar a cabo una revisión en profundidad de la política de defensa en su conjunto, que debe desembocar en la redacción de un nuevo *Libro Blanco* (12).

---

(8) Datos procedentes de la base de datos *Jane's Defence*: «Jane's Military and Security Assessments».

(9) Discurso del ministro de Defensa, Hervé Morin con motivo de felicitación del Año Nuevo a las Fuerzas Armadas, en Illkirch-Graffenstaden, 11 de enero de 2008.

(10) WITNEY, Nick: «France's Shakespearean defence review», European Council on Foreign Relations, 8 de febrero de 2008.

(11) Fue nombrado oficialmente presidente de la Comisión, por Decreto de 25 de julio de 2007, dependiendo directamente del presidente de la República.

(12) Carta de nombramiento del señor Jean Claude Mallet como presidente de la Comisión encargada de la elaboración del LBDSN, París, 26 de julio de 2007.

El nuevo LBDSN deberá proporcionar así una estrategia nacional de carácter global, que garantice los intereses de la nación y la protección de sus ciudadanos, por lo que deberá desarrollarse abarcando los ámbitos de la Seguridad y la Defensa, con un horizonte temporal de los próximos quince años, con revisiones periódicas, que se verán reflejadas en las sucesivas Leyes de Programación Militar.

Se resalta la prioridad otorgada a las propuestas relacionadas con la orientación de las alianzas y los acuerdos de defensa internacionales, en especial a la visión integradora de un impulso a la dimensión europea de la Seguridad y Defensa, Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y su contribución a la Alianza Atlántica.

También se incluye en el mandato la necesidad de analizar todo lo relacionado con la credibilidad de su disuasión, así como la dimensión y estacionamiento de sus fuerzas, la coherencia de los esfuerzos dedicados a potenciar las capacidades de inteligencia, y la base tecnológica e industrial de las capacidades de defensa. Se pone un especial énfasis en el requisito de aunar las capacidades civiles y militares, incrementando de forma substancial la coordinación entre las distintas autoridades públicas, para hacer frente a amenazas como el terrorismo, o la proliferación de armas de destrucción masiva, y para prevenir y gestionar situaciones de crisis.

Por último, se exige a la Comisión que elabore propuestas encaminadas a incrementar la unión de la sociedad con las Fuerzas Armadas, afectada por el fin del reclutamiento, y la mayor participación del Parlamento en la promulgación y ejecución de la política de defensa.

Como premisas fundamentales para el desarrollo de sus reflexiones, se establecen el mantenimiento de los gastos dedicados a la Defensa en torno a un 2% del PIB, y la necesidad de enmarcar las reformas propuestas, en el ámbito de la Revisión General de las Políticas Públicas puestas en marcha por la Presidencia de la República.

### *La Comisión*

La Comisión constituida para la elaboración del nuevo LBDSN, está compuesta por 36 personalidades, de muy distintas procedencias, al frente de la cual se ha nombrado al consejero de Estado, Jean Claude Mallet, que ya formó parte de la Comisión encargada de la redacción del *Libro Blanco de Defensa* de 1994, y que ha desempeñado, anteriormente, importantes cargos como director de Asuntos Estratégicos del Ministerio de Defensa, y como secretario general de la Defensa Nacional (13).

Entre los integrantes de la Comisión, podemos encontrar desde representantes de las distintas administraciones con competencias en el campo de la Seguridad y la Defensa, pasando por profesores universitarios, o profesionales liberales, y hasta expertos en asuntos culturales y sociales, sin experiencia anterior en aquellos ámbitos. Llama la aten-

---

(13) Desempeñó el cargo entre julio de 1998 a agosto de 2004. La Secretaría General de Defensa Nacional es un órgano coordinador de las acciones de los distintos ministerios en materia de Defensa y Seguridad, bajo la dependencia del primer ministro. Además su secretario general actúa como secretario del Consejo de Defensa, y por lo tanto tiene un papel importante en la dirección de la política de defensa, y en la validación del *Libro Blanco*. Su actual secretario general, Francis Delon forma parte también de la Comisión.

ción el escaso número de representantes del Ministerio de Defensa, sólo nueve miembros, de los cuales únicamente cinco de ellos son militares (14).

Por último, se ha querido contar también con la participación de representantes del Parlamento, tanto del partido en el poder como de la oposición, de acuerdo al propósito expresado por el presidente en su mandato, de dar un mayor papel al Parlamento en los designios de la política de defensa.

Éste es un asunto de especial relevancia, ya que si el poder de las instituciones en general se encuentra centralizado en la figura del presidente de la República, en el marco de la Seguridad y Defensa, la Constitución le otorga una preeminencia absoluta (15).

En este aspecto, si bien las directrices del presidente fueron efectuar las reflexiones sin ningún tipo de tabú, muy de acuerdo a sus propuestas de apertura e innovación, los últimos acontecimientos, protagonizados por la dimisión de los dos representantes del Partido Socialista, alegando falta de libertad en sus deliberaciones (16), arroja algunas sombras sobre el verdadero calado de la prometida descentralización, y parece dar la razón a los que piensan que estas reformas están únicamente en las formas, pero no en el fondo (17).

### *El método*

Uno de los objetivos sobre los que incide el presidente Sarkozy en su mandato a la Comisión, es el de emplear métodos radicalmente distintos a los empleados en el pasado, en anteriores ediciones del *Libro Blanco* (18). La composición de la Comisión supone de por sí un reflejo de este espíritu, pero además, se le reclama a sus miembros una apertura en sus reflexiones, más allá de costumbres y viejos tópicos, para lo cual se destaca la necesidad de indagar la opinión de amplios sectores de la sociedad, que han de proporcionar confrontación de ideas políticas y bagajes culturales.

Con este mismo propósito, los trabajos de los ponentes se han completado con conferencias públicas impartidas por personalidades procedentes de muy diversos ámbitos, tanto nacionales como extranjeros, entre los cuales se encontraban desde altos repre-

---

(14) Se trata del jefe del Estado Mayor de los Ejércitos (equivalente al JEMAD en España), el director general de la *Gendarmerie*, y los tres jefes del Ejército de Tierra, del Ejército del Aire y de la Marina Nacional.

(15) La Constitución francesa otorga al presidente de la República la Jefatura de las Fuerzas Armadas, Además, por el artículo 16, se le atribuyen poderes excepcionales «... en caso de que las instituciones, la independencia de la Nación, la integridad del territorio o la ejecución de sus compromisos internacionales estuvieran gravemente amenazadas.»

(16) Dimisión presentada por la señora Patricia Adam, diputada de «Finistère», y el señor M. Didier Boulaud, senador por «la Nièvre», el día 8 de abril de 2008 por presentar discrepancias con los métodos de trabajo de la Comisión.

(17) MAJOR, Claudia y MÖLLING, Christian: «Sarkozy's Brave New World: France's foreign security and defence policy», ISIS (*Internacional Security Information Service Europe*), número 35, octubre de 2007.

(18) El presidente Sarkozy en su alocución en la constitución de la Comisión encargada de elaborar el LBDSN «...pero deseo una auténtica ruptura en los métodos» «(...) Debemos construir la Seguridad y la Defensa del mañana en función de las necesidades, no en función de costumbres o certidumbres pre-establecidas.»

sentantes de la Unión Europea, como Javier Solana, hasta dirigentes espirituales de las principales religiones a nivel mundial. También han participado los directores de los *Think-Tanks* más prestigiosos como la RAND, CARNEGIE o IRIS (19), y por último, también se ha querido escuchar a miembros de las Fuerzas Armadas con experiencia reciente en operaciones, y a representantes de la industria de defensa.

También se hizo empleo de las tecnologías de la información, con la creación, como exigencia directa del mandato del presidente, de varios foros en Internet (20), para fomentar la participación de la sociedad en temas de gran calado, como:

«Las dimensiones europeas y transatlántica de la política de defensa», «¿Cómo mejorar la relación entre el ciudadano y los actores en materia de Seguridad y Defensa», «Dimensión interior y exterior de la Seguridad Nacional, ¿Qué reforma?, ¿Qué estrategia?» o «Evolución de la relación Ejército-Nación.»

Del mismo modo, se ha tratado de dotar de la mayor transparencia al proceso, compatible con la confidencialidad de las decisiones que puedan comprometer a la seguridad. En este sentido, debo decir, que considero un ejemplo a seguir, la amplia difusión que se le ha dado en los medios de comunicación, en las páginas *web* de los organismos públicos de la Presidencia de la República, de las embajadas, y del Ministerio de Defensa, que permiten acceder a la mayoría de las deliberaciones que se están llevando a cabo, incluso tomar parte de los foros creados sin ningún tipo de restricción. Esta tendencia, si bien es una novedad en el proceso de elaboración de una revisión de la estrategia de defensa, encaja perfectamente con la activa estrategia de diplomacia pública que Francia viene desarrollando en los últimos años como medio de apoyo a su política exterior (21).

### Áreas de análisis

El desarrollo de los trabajos se agrupó en torno a siete áreas de análisis, para los cual se constituyeron los respectivos grupos de trabajo:

1. Prospectiva de las amenazas y del entorno internacional de nuestra seguridad en un horizonte de 15 años.
2. Alianzas y sistema internacional de seguridad: Alianza Atlántica, Unión Europea, Organización de Naciones Unidas, y acuerdos de defensa.
3. Objetivos de la política de defensa y de seguridad nacional; seguridad civil; misiones de las fuerzas; grandes funciones estratégicas; incluyendo nuevas necesidades de seguridad, nuevas respuestas.
4. Política industrial y de investigación, economía de defensa.
5. Defensa, seguridad y sociedad; papel del Parlamento; formación de la juventud; política de información y de comunicación; política de reserva; consecuencias de la pro-

---

(19) RAND Corporation acrónimo de (*Research and Development*), fundación dedicada a numerosos campos de investigación, principalmente relacionados con la seguridad. PEACE (*Carnegei Endowment for International*), IRIS (*Institut de Relations Internationales et Stratégiques*).

(20) Disponibles en la página *web* del primer ministro, en: [http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les\\_dossiers\\_actualites\\_19/livre\\_blanc\\_sur\\_defense\\_875/ressources\\_888/syntheses\\_forums\\_941/](http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/ressources_888/syntheses_forums_941/)

(21) Como bien muestra NOYA, Javier: en su libro *Diplomacia Pública para el siglo XXI*, publicado por el Real Instituto Elcano, enero de 2007.

fesionalización; relaciones con las empresas; protección y seguridad civil; memoria y patrimonio.

6. Organización de los poderes públicos; Ministerio de Defensa; la función de la Seguridad Nacional; organización territorial; articulación entre ministerios; inteligencia; capacidad de gestión de crisis; protección y seguridad civil.
7. Política de recursos humanos.

Los presidentes de los grupos de trabajo presentaron al presidente de la República un resumen de las deliberaciones efectuadas, el 3 de enero de este año, tras el fin de la primera fase de los trabajos desarrollados.

## **Dilemas del planeamiento estratégico.**

### **La ecuación de la defensa**

*La incertidumbre del planeamiento estratégico.*

*Necesidad de la prospectiva de defensa*

Generalmente, el proceso de planeamiento estratégico se ha venido basando en un esquema tradicional, en el cual, en función de los riesgos y amenazas que el escenario planteaba en cada momento, se extraía la configuración de las fuerzas militares necesarias para estar en condiciones de contrarrestarlas.

Este planteamiento ha sido reemplazado, tras el final de la guerra fría, y sobre todo tras los atentados del 11-S, por un sistema de planeamiento por capacidades (22), en un proceso liderado por Estados Unidos, que ha sido adoptado paulatinamente por la mayoría de los países occidentales. Este proceso, que sigue un esquema que se asemeja al que plantea una *ecuación de la defensa* (23), se realiza ahora en condiciones de incertidumbre, dado la desaparición de la amenaza de carácter concreto, lo cual obliga a un análisis más amplio, para tratar de lograr una aproximación a un contexto estratégico de enorme complejidad. Por otro lado, el desarrollo y el ciclo de vida de los programas de armamento tienden a prolongarse en el tiempo, con lo que este análisis debe extenderse para cubrir periodos más amplios (24).

La aproximación al planeamiento estratégico mediante la *ecuación de la defensa*, proporciona una serie de dilemas que conforman las distintas variables de la ecuación, a los que los responsables políticos deberán dar respuesta de forma sucesiva, para enlazar las capacidades militares, y los recursos disponibles con los objetivos políticos.

---

(22) Entendiendo estas como «formas de generar respuestas frente a los retos operacionales derivados de las nuevas amenazas asimétricas», tal y como apunta ARTEAGA, Félix en su artículo «La Quadrennial Defense Review de 2006 y los planeamientos de defensa occidentales», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 2.004, febrero de 2006.

(23) Este concepto viene a reflejar las múltiples variables que contempla el planeamiento estratégico en el ámbito de la Seguridad y la Defensa. Este mismo esquema, propuesto por EDMONDS, Martin: en su obra *The Defence Equation: British Military Systems Policy, Planning and Performance*, 1986, fue utilizado por el profesor Matt Uttley del King's College of London, para explicar la Revisión Estratégica del Reino Unido, ante el IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas en el CESEDEN, 17 de diciembre de 2007.

(24) ARTEAGA, Félix; *opus citada*.

Como primera etapa, se deben identificar los intereses nacionales a proteger, para posteriormente analizar los riesgos y amenazas potenciales que pueden poner en peligro dichos intereses en un futuro, y que son producto del análisis del escenario estratégico.

En el caso del modelo francés, esta parcela del planeamiento estratégico, base para el desarrollo de todo el proceso, se fundamenta en la disciplina del estudio prospectivo, aplicado al ámbito de la defensa, o la denominada *prospectiva de defensa*, al cual se dedica una importante asignación en los presupuestos del departamento (25).

### *Análisis del escenario estratégico*

Debido al retraso acumulado en la entrega de los trabajos de la Comisión, previstos ahora para final de mayo de 2008, me resulta inevitable basar este análisis en los diversos estudios estratégicos, de carácter prospectivo, publicados más recientemente (26), completándolo con las diversas informaciones que se han ido produciendo, durante el periodo de elaboración del LBDSN. Así, y aunque me obligan a utilizar la misma técnica de prospectiva, considero que no deben apartarse demasiado de las conclusiones finalmente alcanzadas por los ponentes de los grupos de trabajo.

### INTERESES NACIONALES

Para definir las posibles situaciones genéricas que podrán afrontar las Fuerzas Armadas francesas en el futuro, se hace necesario recurrir, en primer lugar, al concepto de intereses nacionales, los cuales constituyen un factor que condiciona la postura de defensa de Francia, al mismo tiempo que la legitima.

Los intereses responden al nivel de ambición nacional, cualquiera que éste sea, y en este sentido, se estima que Francia mantendrá en los próximos años su nivel actual de ambición en el entorno internacional. Por tanto, desde un punto de vista general, los intereses nacionales definidos en el *Libro Blanco* de 1994 (27), y reafirmados en el anexo a la Ley de Programación Militar 2003-2008, se deben mantener en su concepción fundamental en las próximas décadas, con pequeños cambios, derivados de la evolución del escenario estratégico.

### INTERESES VITALES

Son aquellos que la nación no está dispuesta a ver quebrantados, por lo que utilizará todas sus capacidades militares para contrarrestar cualquier amenaza contra ellos, de ahí que vayan íntimamente unidos a la disuasión nuclear.

---

(25) Capítulo 144 del Presupuesto de Defensa «Entorno/Escenario/Ambiente y Prospectiva de la política de defensa», con una asignación para el año 2007 de 4,5 millones de euros.

(26) «Préparer les engagements de Demain: 2035», de agosto de 2007 y «Prospective Géostratégique à l'horizon des trente prochaines années» de febrero de 2008, ambos publicados por la Delegación de Información y Comunicación de la Defensa.

(27) «Garantizar la seguridad de los ciudadanos franceses, y la defensa de nuestros intereses, a la vez que se reafirma nuestra autonomía estratégica, y se recupera el papel de Francia como motor en Europa», *Libro Blanco de la Defensa* de Francia, p. 24, 1994.

Debido a que su reconocimiento impone ciertos límites y restricciones al uso de la fuerza, más allá de la defensa de tales intereses, en Francia se reserva la prerrogativa de juzgar su delimitación al jefe del Estado (28), para de esta manera, obtener la conjunción de la credibilidad y la incertidumbre de empleo, como factores determinantes de toda estrategia de disuasión (29).

Es evidente que dentro de esta categoría se encuentran la integridad territorial, la protección de la población, y el libre ejercicio de la soberanía, aunque no se incluya su definición exacta. Resulta novedosa, de cara a su inclusión en el LBDSN, la posibilidad de considerar la garantía de los aprovisionamientos energéticos como interés vital, debido a la creciente dependencia del exterior de Francia y Europa (30), y a la competencia con otras naciones, como Estados Unidos, China, o la India, por asegurarse estos recursos estratégicos.

Aunque los intereses vitales se encuadran, por principio, en el contexto nacional, se aprecia una tendencia a difuminar la diferencia entre intereses nacionales e intereses europeos (31), dado que las amenazas emergentes, tanto el terrorismo como las de carácter convencional, se ciernen de igual manera sobre Francia y el resto de Europa, y por tanto su defensa se contempla de una forma creciente en el ámbito de la Unión Europea.

#### *INTERESES ESTRATÉGICOS*

En este nivel se consolida, por un lado, la definición de algunos de los intereses recogidos en el *Libro Blanco de la Defensa* de 1994, como el acceso a los recursos naturales, el desarrollo de la economía, el control de las armas de destrucción masiva, o la vigilancia del acceso al espacio, y por otro, se contemplan de un modo más extenso otros intereses como el control de los flujos migratorios, la protección de las redes de información, y la cohesión social tanto de Francia como de Europa.

En lo referente a la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, sin menospreciar el importante valor del Tratado de No Proliferación Nuclear, se considera que en el futuro será necesario complementar el dividendo de los tratados multilaterales, con acciones dirigidas contra las motivaciones profundas de los Estados proliferadores, similares a la PSI (*Proliferation Security Initiative*) (32).

---

(28) «Es responsabilidad del jefe del Estado evaluar permanentemente los límites de nuestros intereses vitales. La incertidumbre de este límite es consubstancial a la doctrina de disuasión», discurso del presidente de la República, Jacques Chirac, con motivo de su visita a las Fuerzas Aéreas, Estratégicas y Oceánicas, Brest, 19 de enero de 2006.

(29) Conferencia del capitán de fragata ESCRIGAS, Juan: del Departamento de Estrategia de la ESFAS, al IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, septiembre de 2007.

(30) «Europa se enfrenta a una creciente dependencia energética, que se estima, en el año 2030 supondrá la necesidad de importar el 70% de sus recursos», estimaciones incluidas en el Informe «Préparer les engagements de Demain: 2035».

(31) «Les objectifs stratégiques de la France», página web del Ministerio de Defensa de Francia, en: <http://www.defense.gouv.fr/defense/>

(32) La PSI, tiene como objetivo la colaboración entre los gobiernos para interceptar envíos de componentes y material necesarios para fabricar armas de destrucción masiva, y su primera reunión se produjo en Madrid, 12 de junio de 2003.

En cuanto a la dimensión económica, Francia y el resto de países europeos deberán proteger sus intereses desde dos perspectivas. La primera de carácter geográfica, orientada al mantenimiento de la estabilidad política y militar de los países productores de los recursos energéticos y de las materias primas. La segunda perspectiva es la tecnológica, debido a su carácter como factor de dominio y poder, que le otorga un papel crucial para el mantenimiento de la autonomía e independencia. Como consecuencia, se deberán mantener las capacidades tecnológicas en las áreas estratégicas, entre las que destaca las relacionadas con la explotación del espacio para fines militares y civiles.

También se consideran como intereses estratégicos la protección de las redes informáticas frente a ataques enemigos, y en este sentido, se subraya también la necesidad de dotarse de una capacidad ofensiva en este terreno.

#### *INTERESES COMO POTENCIA INTERNACIONAL*

Son los derivados de las responsabilidades asumidas por Francia, acordes a la posición que ocupa en el entorno internacional, como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y poseedora de armamento nuclear. Esta influencia, lleva aparejada la participación en operaciones de apoyo a la paz, y el respeto de los tratados internacionales de defensa firmados, principalmente, con países del Oriente Medio y África.

En esta categoría se incluyen también las relaciones con los aliados europeos y americanos, en defensa de valores compartidos, como la democracia, la justicia o el respeto de los derechos humanos.

#### *RIESGOS Y AMENAZAS*

El estudio de las amenazas, tal y como expuse anteriormente, no puede ceñirse a un examen de lo concreto y ya conocido, si pretende servir de base de un análisis estratégico actual. Tampoco conviene que sea realizado desde un punto de vista de carácter geográfico, como se venía realizando tradicionalmente (33), sino que conviene hacerlo desde un enfoque más transversal, desde las distintas dimensiones, en función de la naturaleza misma de la amenaza (34).

#### *TERRORISMO Y PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA*

El terrorismo es en sí misma una amenaza de carácter multidimensional, que afecta de manera global a un gran número de sociedades, convirtiéndose su neutralización en la primera prioridad para muchas de ellas. En la mayoría de las declaraciones de dirigentes políticos franceses se insiste en que Francia está directamente amenazada hoy por el terrorismo (35), quizás por el hecho de no haber sufrido los efectos de una réplica del 11-S en su territorio, como en España o el Reino Unido.

---

(33) ARTEAGA, Félix: *opus citada*.

(34) Éste es precisamente el método empleado por el estudio «Préparer les engagements de Demain: 2035», publicado en agosto de 2007.

(35) «Ya desde ahora, el terrorismo y la proliferación aparecen como cuestiones esenciales. Estaban claramente identificados en el *Libro Blanco* de 1994, pero están a punto de superar un límite claramente preo-

Pero también se insiste en el peligro de que el terrorismo pueda ocultar otro tipo de amenazas, que no por antiguas, aún resultan creíbles (36).

La proliferación de armas de destrucción masiva también es contemplada, dentro del ámbito de la amenaza del terrorismo, como la más temible evolución de sus métodos, de un modo similar a como se contempla en la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea (37). A pesar de ello, también se concibe como una amenaza firme los intentos de proliferación de Estados con aspiraciones a erigirse en potencias de carácter regional, y entre ellos se hace referencia explícita al riesgo que entraña Irán en caso de que consiga desarrollar el arma nuclear (38), por los conflictos que se podrían desencadenar en la región, sobre todo por parte de Israel, al ver su seguridad amenazada.

#### LA DIMENSIÓN SOCIOPOLÍTICA

El creciente papel de las organizaciones no gubernamentales, empresas, o *lobbies*, pueden provocar una pérdida del peso específico de los Estados, y una paulatina desactivación de las organizaciones internacionales, lo que unido a la aparición de nuevos actores en la escena internacional, podría incrementar la vulnerabilidad del sistema económico y político mundial.

En esta dimensión, los efectos negativos de la globalización, se perfilan como uno de los principales riesgos sobre la mayoría de los países «conectados», debido a la rápida influencia que cualquier suceso desestabilizador puede ejercer sobre su propio territorio, a pesar de producirse en el otro extremo del globo (39).

Los efectos demográficos antagónicos entre áreas desarrolladas, como es el caso de Europa en constante retroceso, y la duplicación o incluso mayor nivel de crecimiento de zonas pobres, será la causa también de probables desequilibrios Norte-Sur, que podrán intensificar los movimientos migratorios.

#### LA LUCHA POR LOS RECURSOS

El aprovisionamiento de los recursos energéticos y las materias primas no han sido nunca tan vulnerables como en nuestros días, debido al aumento creciente de la demanda,

cupante». El presidente Sarkozy, en su discurso a la Comisión encargada de elaborar el nuevo LBDSN. «There is, of course, the advent of large-scale terrorism, (...) (...) We are really exposed to this threat, and the threat exists as much within the territory, as outside our borders.» O «(...) Francia está más amenazada hoy de lo que lo estaba a principio de los años noventa.» ministro de Defensa, Hervé Morin en su discurso de Año Nuevo, 11 de enero de 2008.

(36) «No hay que ceder a la tentación de limitar el conjunto de las problemáticas de Defensa y de Seguridad a este necesario combate contra el terrorismo. No es porque una amenaza aparece que desaparecen todas las demás.» Presidente Chirac, en su visita a las Fuerzas Nucleares, en l'le Longue (Brest) 19 de enero de 2006.

(37) Una Europa en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad (2003). Conocido como Documento Solana.

(38) «¿Quién puede pensar, tan sólo por un segundo, que la perspectiva de Irán en posesión del armamento nuclear, no provocaría una respuesta –claramente por alguno de sus vecinos– y una impredecible reacción en cadena como consecuencia?» ministro de Defensa Hervé Morin, en la Universidad de Verano de Defensa, en Tolouse, 11 de septiembre de 2007.

(39) Conferencia del almirante TAFALLA BALDUZ, Ángel, sobre «Seguridad marítima», al Curso Específico Armada, en el IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, en la ESFAS, abril de 2008.

especialmente de los poderes económicos emergentes, y por concentrarse las reservas en áreas con un alto riesgo de inestabilidad (40). Se estima que los conflictos por los recursos, se convertirán en una característica distintiva del sistema geopolítico, derivado tras el final de la guerra fría. Si bien hasta hace pocos años, los conflictos se regían por consideraciones políticas e ideológicas, en cambio, las guerras del futuro, es muy probable que se libren por el control de unos bienes económicamente vitales, y en particular, por los recursos que precisan las modernas sociedades industriales para subsistir (41).

### *CAMBIO CLIMÁTICO*

Aunque en la más favorable de las predicciones, no se esperen desórdenes graves provocados por el cambio climático, en el horizonte de los próximos 30 años, los riesgos asociados a la dimensión ambiental podrán estar relacionados con el incremento de desastres naturales, y sus efectos sobre las poblaciones más desfavorecidas y con menos recursos (42).

### *LA AMENAZA DE UN CONFLICTO CONVENCIONAL*

La amenaza a gran escala de un conflicto regional no se descarta en el horizonte de los próximos 15 años. Al contrario de lo establecido en el *Libro Blanco* de 1994, que desestimaba la posibilidad de un conflicto de alta intensidad a gran escala, hoy en día no se puede eliminar esta hipótesis, mientras un considerable número de países se está rearmando (43), y al mismo tiempo persisten riesgos tradicionales de inestabilidad en todo el mundo. En este mismo sentido, resulta reincidente en los documentos relacionados con la Revisión Estratégica de la Defensa, la alusión a la necesidad de estar prevenidos contra la sorpresa estratégica (44).

Por último, también se contemplan amenazas concretas, a la hora de definir posibles escenarios de actuación en un futuro próximo, como es el caso de la piratería marítima (45).

### *Funciones estratégicas*

En el nuevo contexto estratégico, en el que la distinción entre seguridad interior y seguridad exterior tiende a desdibujarse (46), Francia organiza su Estrategia de Defensa en

---

(40) Discurso del ministro de Defensa, Hervé Morin, en la Universidad de Verano de Defensa, en Tolouse, 11 de septiembre de 2007.

(41) KLARE, Michael T.: *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, ediciones Urano, Barcelona, 2003.

(42) «Préparer les engagements de Demain: 2035», agosto de 2007.

(43) «(...) Finalmente, no debemos olvidar la posibilidad de la reaparición de una amenaza militar a gran escala. (...) La prueba la tenemos en que todo el mundo se está rearmando, ...excepto Europa.» Discurso del ministro de Defensa, Hervé Morin, en la Universidad de Verano de Defensa, en Tolouse, 11 de septiembre de 2007.

(44) «Les pido que me propongan una estrategia global de defensa y seguridad nacional actualizada, que garantice los intereses de la nación, en caso de que se viese amenazada por una sorpresa estratégica». Discurso del presidente Sarkozy con motivo de la constitución de la Comisión encargada de elaborar el LBDSN.

(45) «Prospective Géoeconomique à l'horizon des trente prochaines années», febrero de 2008.

(46) «La política de defensa en Francia», según se publica en la página *web* de la Embajada de Francia en España, en: <http://www.ambafrance-es.org/>

torno a las cuatro funciones estratégicas tradicionales de disuasión, prevención, proyección, y protección, a la que está previsto incorporar en el LBDSN, una quinta, la de «conocimiento y anticipación».

## LA DISUASIÓN

Tal y como declaró el presidente Sarkozy en su discurso, con motivo de la creación de la Comisión encargada de elaborar el LBDSN, «la disuasión sigue siendo un imperativo absoluto».

La disuasión nuclear supone la garantía fundamental de la independencia y seguridad de Francia, y su objetivo es proteger los intereses vitales de la nación contra toda agresión, cualquiera que sea su procedencia y su forma. Su carácter es exclusivamente defensivo, según el concepto de «no utilización», que quiere significar que nunca se utilizaría el armamento nuclear para conseguir fines militares en un conflicto (47). Además la doctrina francesa se basa en el principio de «estricta suficiencia», de modo que mantiene el arsenal nuclear más reducido posible, de acuerdo al contexto estratégico de cada momento.

La disuasión, por tanto, se basa en la percepción, por cualquier adversario potencial, de los riesgos inaceptables que podría correr, en caso de una agresión contra Francia, o contra sus intereses. Por ello, se le reserva al presidente de la República, la responsabilidad de fijar, de forma permanente, el límite de los intereses vitales (48), proporcionando así la incertidumbre consubstancial con la doctrina de disuasión.

Para mantener su carácter como instrumento de autonomía política y estratégica, se le exige disponer de medios diversificados, que permitan garantizar su credibilidad ante los cambios en el escenario y las amenazas. En este aspecto, la evolución del armamento nuclear francés se ha dirigido a desarrollar nuevos misiles con una carga de cabezas nucleares configurables como el M51 o el ASMPA (49), que permiten una mayor flexibilidad en la respuesta, y una acción más quirúrgica, contra amenazas de diverso grado.

Las fuerzas de disuasión nuclear francesa están constituidas por la fuerza oceánica y las fuerzas aéreas estratégicas.

La fuerza oceánica estratégica está compuesta por cuatro submarinos nucleares de misiles balísticos (SSBN), cuya transición a la clase *Le Triomphant*, está próxima a ser finalizada, con la entrada en servicio de la última unidad de la serie, *Le Terrible*, prevista para el año 2010. Este último, como novedad fundamental respecto a los actuales, incorporará el nuevo misil balístico M51, que reemplazará progresivamente al M45 en el resto de unidades. Hay que destacar, como dato muy relevante, que Francia es, junto a Estados Unidos y el Reino Unido, la única potencia que ha mantenido en permanencia en la mar, un submarino con armamento nuclear, desde el final de la guerra fría (50).

---

(47) Presidente Chirac, en su visita a las fuerzas nucleares, en l'le Longue (Brest) 19 de enero de 2006.

(48) Esta prerrogativa, es el núcleo fundamental de lo que se ha venido en llamar «ámbito reservado» del presidente.

(49) ASMPA (*Air-Sol Moyenne Portée Améliorée*), misil que equipará próximamente a los aviones *Rafale*.

(50) TERTRAIS, Bruno: *Análisis Prospectivo «Disuasión Nuclear en 2030»*, publicado por la Fundación para la Investigación Estratégica, febrero de 2007.

Las fuerzas aéreas estratégicas, cuyo centro de operaciones se encuentra situado en el búnker de Taverny, cercano a París, están compuestas actualmente por 60 *Mirage* 2000-N, y una escuadrilla naval de 10 *Super Etendard* modernizados, que son los que embarcan en el portaaviones *Charles de Gaulle*. Siguiendo el principio antes citado de «estricta suficiencia», el presidente Sarkozy ya ha manifestado su intención de reducir el tamaño de las fuerzas aéreas estratégicas en un tercio de su composición actual (51), medida que afectará tanto al armamento como a los aviones, lo que supondrá por tanto una reducción equivalente en el programa de adquisición de los futuros aviones *Rafale*.

Esta medida tendrá un efecto considerable en el alivio de la carga presupuestaria que representa el coste de la disuasión nuclear (52), actualmente lastrada por los programas de desarrollo de nuevos misiles, y por la reconversión de los submarinos y aviones para adaptarlos a aquéllos, y al mismo tiempo, supone un gesto de buena voluntad, de cara a fortalecer las iniciativas contra la proliferación a proponer por Francia.

Respecto a la orientación de la doctrina nuclear de cara al futuro, el presidente Sarkozy parece retornar a la doctrina de corte más clásico, mantenida en su día por Mitterrand (53). En contraposición con las ideas de Chirac, quien al final de su mandato, planteaba incluir las vías de aprovisionamiento energético dentro de los intereses vitales, y abría la puerta a responder con este tipo de armamento a una agresión de gran envergadura llevada a cabo por organizaciones terroristas, Sarkozy mantiene difusa la frontera de los intereses vitales, y reconoce que la disuasión es aplicable solamente a los Estados.

Donde sí mantiene el actual presidente la línea de sus antecesores, es en la propuesta de ofrecer los medios nucleares de Francia, junto a los del Reino Unido como elemento de defensa compartida de Europa, y eslabón fundamental en el progreso hacia una verdadera PESD (54).

#### LA PREVENCIÓN

Junto con la disuasión, la prevención constituye una necesidad permanente contra la reaparición de grandes amenazas, y el desencadenamiento de situaciones de crisis o conflictos susceptibles de poner en peligro la seguridad o los intereses de la nación, y los de la Unión Europea y la Alianza Atlántica.

Debe permitir, mediante la información, disponer de las capacidades de anticipación y de conocimiento de la situación (55), y abarca un amplio espectro de funciones, desde

---

(51) Presidente Sarkozy, en su discurso con motivo de la botadura del submarino nuclear *Le Terrible*, Cherburgo, 21 de marzo de 2008.

(52) Actualmente un 18% de las inversiones en armamento y un 10% del total del presupuesto de Defensa.

(53) MAULNY, Jean Pierre: en su artículo: «Nicolas Sarkozy revient à la doctrine nucléaire de Mitterrand», IRIS, 21 de marzo de 2008.

(54) «En cuanto a Europa, es un hecho, que por su propia existencia, las fuerzas nucleares francesas son un elemento clave en la seguridad de Europa. Cualquier agresor que pudiera considerar desafiarla debe ser consciente de ello. Extraigamos, de forma conjunta, todas las consecuencias de esta situación. Estoy dispuesto a ofrecer a cualquiera de nuestros socios europeos que lo solicite, un diálogo abierto sobre el papel de la disuasión, y su contribución a nuestra seguridad compartida.» Presidente Sarkozy, en su discurso con motivo de la botadura del submarino nuclear *Le Terrible*, Cherburgo, 21 de marzo de 2008.

(55) Ley 73/2003 de 27 de enero de 2003, relativa a la Programación Militar para el periodo 2003-2008.

la vigilancia permanente encaminada a anticipar la aparición de situaciones de crisis o de conflicto, hasta la coerción, para evitar el recurso de otros a la violencia, y en su caso, mantener la crisis a su nivel más bajo posible.

Destaca el papel que la doctrina francesa le concede a la diplomacia de la defensa, en esta función estratégica de primer orden, reconociendo como sus formas de actuación el diálogo estratégico, el control de armamento convencional, la cooperación de Defensa, y la colaboración Cívico-Militar (CIMIC) (56).

#### CONOCIMIENTO Y ANTICIPACIÓN

El pilar sobre el que se asienta la prevención es el de *la información*, hasta el punto de que la Comisión propone crear una quinta función estratégica denominada «Conocimiento y anticipación». Esta función estratégica reconoce, por un lado, el valor trascendental que ha adquirido la inteligencia, en todas sus formas, como nueva herramienta para asegurar la autonomía de decisión (57), y por otro el concepto más amplio del «conocimiento del entorno», como factor decisivo a la hora de evaluar correctamente la situación, y por lo tanto imprescindible para el planeamiento y ejecución de operaciones militares orientadas a obtener unos determinados efectos (58).

Por otro lado, para la prevención contra las amenazas multiformes, derivadas de la evolución del escenario internacional tras el 11-S, se requiere una acción concertada de los diferentes medios del Estado, especialmente en lo concerniente a los Servicios de Inteligencia. Para ello, uno de los puntos centrales a través del que giran las reformas propuestas por el nuevo LBDSN, es el enlace entre todos los organismos del Estado con algún protagonismo en los ámbitos de Seguridad y Defensa, tal y como abordo en este mismo capítulo.

#### LA PROTECCIÓN

La protección del territorio nacional, que debe asegurarse en cualquier circunstancia, constituye una misión capital de las Fuerzas Armadas. Permite garantizar la seguridad y la integridad del territorio, la protección de la población, y asegurar el funcionamiento de las instituciones, así como de las actividades sociales y económicas.

En este marco los ejércitos se encargan específicamente de la protección de los espacios terrestres, aéreos y marítimos, aunque en la misma línea de obtener una acción coherente del Estado para asegurar la Seguridad y la Defensa, la frontera entre las diferentes componentes de la defensa global (civil, militar y económica), tiende a difuminarse. De ahí que la participación de las Fuerzas Armadas en los dispositivos implementa-

---

(56) «La diplomacia de la defensa francesa, a través del desarrollo de las relaciones de Defensa y de Seguridad con sus socios extranjeros, ya se trate de diálogo estratégico, de intercambio de información, de asistencia o de cooperación militar, participa asimismo en la prevención», en: [http://www.defense.gouv.fr/livre\\_blanc/layout/set/print/content/view/full/107699](http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc/layout/set/print/content/view/full/107699)

(57) «(...) nuestra autonomía de decisión no es negociable. Francia no puede delegar su capacidad para juzgar y decidir en ningún aliado clave u organización internacional. Esto requiere, especialmente, contar con medios propios de mando e inteligencia.» Hervé Morin, ministro de Defensa en su discurso de Año Nuevo a las Fuerzas Armadas, 11 enero de 2008.

(58) Concepto EBAO (*Effect Based Approach Operations*).

dos por las autoridades civiles, reservado anteriormente a circunstancias excepcionales, será de cara al futuro, cada vez más frecuente.

### *LA PROYECCIÓN*

La capacidad de desplegar fuerzas, tanto en Europa como en el exterior del continente europeo, y la capacidad para movilizar rápidamente, y para mantener durante el tiempo necesario, a grupos de Fuerzas Armadas que puedan imponer rápidamente su superioridad en un teatro de operaciones, son las claves de esta función estratégica.

La doctrina francesa diferencia entre dos tipos de protección: la proyección de fuerzas, entendida como hombres, sistemas de armas y la logística correspondientes, y la proyección de poder, que se refiere esencialmente al empleo de un armamento que proporcione la adecuada superioridad, y a la acción de las fuerzas especiales.

### *Escenarios de actuación*

A partir del análisis de los intereses a proteger, y de los riesgos y amenazas a las que hacer frente, se plantean una serie de escenarios de actuación, o situaciones genéricas, en las que las Fuerzas Armadas francesas se podrán ver comprometidas en los próximos años.

Para cada una de las situaciones contempladas, se efectúa un análisis de las funciones a desarrollar, y de los factores a considerar, para adaptar la respuesta a cada circunstancia.

Se parte de una situación inicial, denominada la «Postura permanente de seguridad», que adaptada en cada momento al nivel de riesgo sobre los intereses de la nación y de Europa, se basa en las funciones de la disuasión nuclear, la prevención, y la protección de los ciudadanos.

A partir de esta situación, que refleja muy bien la evolución del concepto de defensa, a uno más amplio de seguridad (59), se debería evolucionar a cada una de las otras nueve situaciones contempladas:

1. *Participación en un conflicto armado.* Podría ser un conflicto de envergadura mediana, que requiriese la participación de unas fuerzas equivalentes a las contempladas en el *Headline Goal* (60) de la Unión Europea, o por el contrario uno de gran envergadura, que exigiría la participación de unas capacidades mayores que las de la Unión Europea en su concepción actual, bien en el seno de la OTAN, o en una coalición *ad hoc*.
2. *Lucha contra la proliferación.* Con objeto de proteger los intereses nacionales contra la amenaza de un ataque de gran envergadura, y disuadir a cualquier potencial agresor de cometer tales atentados en el futuro.

---

(59) «La defensa no se plantea si no hay amenaza o peligro, sin embargo, la seguridad actúa también contra los riesgos, antes de que alcance la calificación de peligro o de amenaza.» BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel, *Monografías del CESEDEN*, número 67.

(60) 60.000 tropas en el terreno, un grupo naval y aéreo, y 100 aviones de combate con capacidad para desplegarse plenamente, en un tiempo máximo de 60 días y mantenerse durante un año.

3. *Lucha contra el terrorismo*. Dentro del territorio nacional, las Fuerzas Armadas efectúan misiones de prevención, fundamentalmente inteligencia, protección, e incluso intervención. Más allá de las fronteras, además de la inteligencia, las Fuerzas Armadas pueden ser requeridas para combatir redes terroristas, en respuesta a ataques contra los intereses nacionales en el extranjero, o como medio de prevención para evitar atentados.
4. *Participación en la defensa de los intereses económicos*. Las Fuerzas Armadas pueden tomar parte en la defensa de los intereses económicos de Francia y los de la Unión Europea, defendiendo, o restaurando en su caso, la libertad de movimiento, o incluso el acceso a los recursos, en los dominios terrestre, marítimo o aéreo. También protegerán la libertad de acceso al espacio.
5. *Protección de ciudadanos nacionales*. Cubre las operaciones de evacuación de no combatientes, en un ambiente desde permisivo hasta hostil, y también la liberación de rehenes.
6. *Restablecimiento/mantenimiento de la paz*. La acción de las Fuerzas Armadas será llevada a cabo bajo el mandato de la Organización de Naciones Unidas, en forma de misiones de interposición, o como observadores, o en caso de que el conflicto hubiera estallado ya, como imposición de la paz. Una vez finalizado el conflicto, esta misión evolucionará hacia misiones de observación, estabilización y desarme.
7. *Misiones de servicio público (dentro de Francia)*. Las Fuerzas Armadas estarán preparadas para prestar su asistencia en términos de equipamiento específico, y experiencia, en caso de una emergencia, o en los casos en que los recursos civiles fueran insuficientes.
8. *Asistencia CIMIC, fuera de Francia*. Parece interesante esta concepción de la cooperación CIMIC, al considerarla una situación, o una misión en sí misma, no sólo como una acción a favor de las operaciones militares.
9. *Misiones de apoyo ante emergencias*. Proporcionando ayuda a la población civil, fuera del territorio nacional, en caso de grave catástrofe natural o tecnológica. Este tipo de acción cubre del mismo modo la asistencia humanitaria de cualquier otra naturaleza.

## **Decisiones críticas y sus consecuencias**

### *Solución a los dilemas de la ecuación de la defensa*

En todo proceso de revisión estratégica de la defensa se llega a la fase de toma de decisiones, que deben dar respuesta a los principales dilemas planteados por la *ecuación de la defensa*. De la resolución de estos dilemas, se va a derivar el desarrollo posterior de la política de seguridad y defensa en el futuro, en el horizonte temporal marcado por la propia revisión.

En el caso del proceso de elaboración del LBDSN francés, estas decisiones podríamos agruparlas en torno a cuatro grandes dilemas (61).

---

(61) Siguiendo el esquema propuesto por CHIVVIS, Christopher S. y DURAND, Etienne de: en su análisis «Political and Strategic Consequences of the French White Paper», elaborado para el *Brookings, Center on The United States and Europe*, abril de 2008.

## GUERRA DE ALTA INTENSIDAD FRENTE A LAS OPERACIONES SOSTENIDAS

Éste es el primer dilema al que se enfrenta Francia, motivado por el gran auge de las operaciones de estabilización y reconstrucción, tanto en el ámbito de la OTAN como el de la Unión Europea, en detrimento del conflicto clásico de alta intensidad. Aunque si bien es cierto, que estos dos tipos de operaciones pueden llegar a solaparse, si embargo, requieren de diferentes enfoques y capacidades, viniendo a demostrar que:

«El soldado preparado para las operaciones de alta intensidad, es intrínsecamente un mal soldado para las operaciones sostenidas» (62).

Esta decisión plantea un compromiso entre la inversión en medios de carácter estratégico, generalmente avanzados tecnológicamente, como sistemas espaciales, o misiles de última generación, necesarios para la guerra de alta intensidad, a costa de una reducción de efectivos, especialmente del Ejército de Tierra. El mantenimiento de estos últimos, por el contrario, requerirá dotarlos del equipamiento y preparación adecuados, en caso de optar por primar las operaciones sostenidas.

Las consecuencias políticas de esta decisión dependerán, en gran medida, del rumbo que puedan tomar la OTAN y la Unión Europea de cara al futuro, ya que, si bien en las circunstancias actuales, un enfoque que prime la alta intensidad, podría otorgarle a Francia un papel secundario en las operaciones de estabilización, esta situación podría invertirse, si la OTAN recupera su enfoque tradicional hacia operaciones de carácter defensivo.

Ante los que piensan que la primera opción contribuiría muy poco a potenciar el papel de la Unión Europea como líder en operaciones de estabilización, y por tanto a que la PESD gane relevancia, hay expertos que consideran, que el único modo para que la Unión Europea se convierta en un actor estratégico de pleno derecho a largo plazo, es conservando una base tecnológica de elevado nivel.

A falta de la decisión que finalmente se tome en el LBDSN, todo parece indicar que se acometerá una reducción de efectivos considerable, aunque quizás no tan amplia como se planteó en un principio (63), para mejorar el nivel del equipamiento de las tropas resultantes, a la vez que se potencian las inversiones en sistemas de inteligencia y mando y control, considerada capacidad prioritaria para todo el abanico de operaciones en el futuro (64).

## INTERDEPENDENCIA FRENTE A INDEPENDENCIA

La aspiración tradicional de Francia a conservar su independencia estratégica y su autonomía de decisión, choca con la enorme trascendencia que, para la Unión Europea, supone

---

(62) Almirante TAFALLA BALDUZ, Ángel, en su Conferencia «Seguridad marítima» a los componentes de la Fase Específica Armada del IX Curso de Estado Mayor de la Fuerzas Armadas en la ESFAS, 18 de abril de 2008.

(63) «Se barajaron recortes de hasta 30.000 efectivos los integrantes del Ejército de Tierra», *Le Figaro Magazine*, 2 de febrero de 2008.

(64) «La Inteligencia adquiere una importancia desproporcionada en las operaciones sostenidas, frente al músculo militar tradicional.» Almirante TAFALLA BALDUZ, Ángel, *opus citada*.

incrementar de forma conjunta sus capacidades militares, evitando redundancias, para concederle así un mayor efecto a los esfuerzos dedicados a la Seguridad y Defensa.

En este caso, en que a Francia le corresponde un papel de liderazgo en el impulso de la PESD, la opción más probable, vista su resolución a mantener a toda costa su autonomía de decisión, pasa por ofrecer sus medios más avanzados, incluida su capacidad de disuasión (65), para una defensa común, mientras que al mismo tiempo, se acuerda con otros países la formación de consorcios, para dotarse de otras capacidades necesarias, como es el caso del transporte estratégico.

De algún modo, se puede entrever detrás de esta decisión, la necesidad de compartir con los países europeos más importantes, los gastos y las cargas que lleva asociada la dotación de unas capacidades necesarias para mantener la influencia a nivel internacional.

#### PRESENCIA GLOBAL FRENTE A FLEXIBILIDAD

El tercer dilema se plantea sobre la conveniencia de mantener el actual despliegue de tropas en el exterior, o la posibilidad de concentrarlas en Europa, invirtiendo el ahorro resultante en su mejor preparación, y en medios de transporte estratégico, lo que proporcionaría una mayor flexibilidad en su utilización en teatros alejados. El estacionamiento de fuerzas a lo largo del globo, además de suponer un vestigio del poderío mundial que tuvo Francia antaño, puede jugar un papel destacado, como herramienta para la puesta en marcha de operaciones de estabilización de la Unión Europea, especialmente en África, en donde esta última habrá de tomar un protagonismo creciente en el futuro.

La solución en este caso, condicionada por los gastos que acarrea el mantenimiento de estas fuerzas, pasa por concentrarlas en torno a un menor número de bases principales situadas en lugares estratégicos (66), y mantener las instalaciones en otras localizaciones, listas para ser utilizadas en caso de conflictos de carácter regional.

#### INTERVENCIÓN FRENTE A SEGURIDAD INTERIOR

Posiblemente una de las cuestiones más importante a resolver por el LBDSN, es si Francia pretende mantener una estrategia global de intervención exterior, o si por el contrario se centrará en la protección de carácter doméstico. Parece evidente, que Francia no pretende encerrarse en sus fronteras, pero la orientación en uno u otro sentido, es de gran importancia para la OTAN y para la PESD.

Si Francia desempeña un papel activo de contribución en las operaciones de la OTAN en el exterior, podría parecer que la reconoce como el instrumento ideal para llevar a cabo operaciones de estabilización. Algunos creen que esta actitud no favorecería a la Unión Europea, que intenta alzarse con el liderazgo de este tipo de operaciones. Sin embargo, la postura defendida por Francia es que, al contrario, esta mayor implicación beneficiará a ambos, y así lo parece demostrar el reciente compromiso de aumentar considerablemente su contribución en Afganistán.

---

(65) Ya lo ha propuesto su presidente Sarkozy.

(66) Incluso se contempla alguna nueva ubicación: el presidente Sarkozy anunció en enero la construcción de una base en Abu Dhabi (Emiratos Árabes Unidos).

Por el contrario, el centrarse principalmente en la seguridad interior, además de suponer motivo para un alejamiento con la OTAN, supondría una grave merma de las capacidades de la Unión Europea para intervenir en el exterior, debido al gran peso específico que Francia posee en estas operaciones.

### *Consecuencias para la OTAN y la Unión Europea*

Como he ido anticipando ya a lo largo del trabajo, varios de los dilemas planteados por la Revisión Estratégica, están relacionados con el futuro de la OTAN y de la Unión Europea, y la postura derivada de su resolución, debe dar repuesta a los objetivos de Francia en cada una de estas Organizaciones.

Francia se retiró de la Estructura Militar de la OTAN el 7 de marzo de 1966, como consecuencia de las divergencias mantenidas con Estados Unidos, en cuanto a la concepción de la estrategia de respuesta nuclear, frente a un ataque de la antigua Unión Soviética. Tras el final de la guerra fría, se produjo un intento de reintegrarse a dicha Estructura, entre 1995 y 1997, por parte del entonces presidente Jacques Chirac, que finalmente fracasó, debido al rechazo de Estados Unidos, de acceder a las aspiraciones francesas de ocupar el Mando Regional Sur de Nápoles (67).

Desde entonces, Francia ha participado muy activamente en el desarrollo de la PESD, y su impulso decidido en momentos clave, como la Cumbre de Saint-Malo (68), ha propiciado el desarrollo de capacidades propias para la conducción de operaciones, mediante la creación de una estructura militar y política propia (69), y la publicación de un Concepto de Seguridad y Defensa Europeo (70). Además, los Acuerdos Berlín Plus han permitido liderar operaciones militares de la Unión Europea, haciendo uso de la cadena de mando de la OTAN.

Francia está hoy presente en la mayor parte de de organismos de la OTAN, excepto el Grupo de Planeamiento Nuclear, y el Comité de Planes de Defensa, y tampoco forma parte de la Estructura Permanente de Mando, que constituye el núcleo de la Estructura Militar. Por otro lado, es el tercer país en número de tropas a disposición de la Alianza, y el cuarto contribuyente a nivel presupuestario.

Pero su peso específico no se corresponde con este nivel de participación, tanto a la hora de poder influir en la adaptación de la OTAN al nuevo entorno estratégico, como a la hora de asumir un papel destacado en las operaciones, en las que está comprometida con un considerable esfuerzo.

De ahí que el presidente Sarkozy haya declarado repetidamente su intención de reincorporarse a la Estructura Militar de la OTAN. La idea que propugna es que, en absoluto, el

---

(67) MAULNY, Jean-Pierre: «Behind the politics of France's relationship to NATO», IRIS, 14 de febrero de 2008.

(68) Declaración conjunta del jefe del Estado y de Gobierno, Jacques Chirac y Tony Blair, tras la Cumbre Francia-Reino Unido, en Saint-Malo, 3 al 4 de diciembre de 2008.

(69) Para ello se crearon, tras la Cumbre de Niza (diciembre 2000) el Comité Político y de Seguridad, y el Comité Militar.

(70) Una Europa en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad (2003).

desarrollo de la PESD se plantea a costa de una competencia trasnochada con la Alianza. Más bien al contrario, el objetivo es complementar a ésta con capacidades para las que la Unión Europea está potencialmente mejor preparada, por el origen civil de sus estructuras, y al mismo tiempo, reforzar el pilar europeo de la defensa compartida, al dotarse de unos medios militares propios y la capacidad para llevar a cabo operaciones de forma autónoma, mediante un mayor esfuerzo de los socios europeos en el ámbito de la Seguridad y Defensa.

De algún modo, se reconoce que Francia ha venido manteniendo en los últimos años un doble rasero con respecto a la Alianza (71), y esto le acarrea la desconfianza, no sólo de Estados Unidos, sino lo que es más importante, de sus aliados europeos, de cara a avanzar en el desarrollo de una verdadera política de seguridad europea.

El principal peligro derivado de esta situación, es que una falta de unión en el seno de la Unión Europea a la hora de desarrollar su PESD, se traslade a la OTAN, y acabe poniendo en peligro a ambas. Sin embargo, una Europa con voz propia dentro de la OTAN, podrá ser de gran utilidad, tanto a Europa, como a los intereses de los demás aliados, especialmente Estados Unidos.

Por tanto, la orientación que tratará de promover Francia, será la de una OTAN que retome su papel tradicional como organización de defensa compartida, en la que Europa tendrá voz propia, dotada de capacidades militares, y otros recursos que le son inherentes, y que le serán de gran utilidad para paliar sus carencias a la hora de desarrollar su labor como organización pivote en el ámbito de la Seguridad y Defensa.

Como contrapartida, de cara a la evolución futura de la OTAN, se presenta el reto de alcanzar un nuevo equilibrio en su seno, entre Estados Unidos y la Unión Europea, una vez cristalizada la realidad económica y política de esta última.

Esto no se alcanzará de la noche a la mañana, mientras no se den pasos adelante en la verdadera consolidación en Europa de una Unión de carácter político, empezando por una verdadera Unión Monetaria, y la definición de unos intereses consensuados, que se instituyan como los objetivos a proteger por la Estrategia de Seguridad y Defensa.

Resaltar que los primeros pasos, para avanzar en estas reformas, se pretenden dar aprovechando la Presidencia de la Unión Europea de Francia en el segundo semestre del 2008, y que el retorno a la estructura militar se podría oficializar en el año 2009, con motivo del 60 aniversario de la firma del Tratado del Atlántico Norte.

### *Consecuencias en el ámbito interno*

#### EL ENFOQUE INTEGRAL DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Francia no cuenta, a pesar de su carácter de potencia, con una Estrategia de Seguridad Nacional formulada de forma explícita, con un enfoque multidimensional que permita

---

(71) «(...) con demasiada frecuencia somos nosotros quienes ponemos obstáculos y vacilamos, como si quisiéramos dar la impresión de que queremos evitar la transformación de la OTAN.» Declaraciones de Hervé Morin, ministro de Defensa, en la Universidad de Defensa de Verano, 11 de septiembre de 2007.

dotarla de la categoría de Gran Estrategia (72). En su lugar, los *Libros Blancos de Defensa*, se han venido realizando hasta ahora, a partir de una tradición de cultura estratégica, interpretada en cada momento por el presidente de la República y su Consejo de Defensa (73).

En lo que respecta a la seguridad interior, esta ha permanecido al margen de la Estrategia de Defensa, hasta la elaboración de un *Libro Blanco* frente al terrorismo (74), poco después de la publicación de una estrategia específica de defensa sobre el mismo asunto, y en el que participaron representantes de todos los ministerios con algún protagonismo en la seguridad, bajo la supervisión de la Secretaría General de la Defensa Nacional. Es por ello, por lo que uno de los objetivos marcados por el presidente Sarkozy (75) para la elaboración de este LBDSN, es el enfoque integral de la Seguridad y la Defensa, lo que debe dotarlo, esta vez sí, de un verdadero carácter de Estrategia de Seguridad Nacional.

Para ello, se incluye entre las propuestas de la Comisión, la creación de un «Consejo de Defensa y Seguridad Nacional» que englobará a los actuales consejos respectivos de Defensa y de Seguridad, lo que permitirá aumentar la implicación del nivel político, en torno al jefe del Estado en particular, en la generación de las directrices básicas de Seguridad y Defensa.

También se señala la necesidad de avanzar en la capacidad de las autoridades del Estado en la gestión de crisis, con la creación de un órgano interministerial de apoyo a la conducción política y estratégica de las situaciones de crisis, situado en principio en el ámbito del Ministerio del Interior.

Por otro lado, y aunque fruto de una decisión ya tomada con anterioridad a la publicación del LBDSN (76), la *Gendarmerie*, pasará a integrarse en el Ministerio del Interior, para el desarrollo de todas sus funciones de carácter policial, sin perder sus miembros su condición militar, y manteniendo un fuerte vínculo con el Ministerio de Defensa, que seguirá disponiendo de sus medios para la participación en misiones en el exterior.

#### LA ESTRUCTURA DE LAS FUERZAS ARMADAS

En el ámbito del Ministerio de Defensa se propone una reforma a gran escala, dentro del proyecto más amplio puesto en marcha por el presidente de la República, para modernizar la Administración General del Estado, conocido como la Revisión General de las Políticas Públicas, y que se desarrolla de forma paralela con la elaboración del LBDSN.

---

(72) De acuerdo a lo establecido por ARTEAGA, Félix y FOJÓN, Enrique: en su obra *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, publicada por el Instituto Universitario «General Gutiérrez Mella-do», de la Universidad de Nacional de Educación a Distancia, 2007.

(73) *Opus citada*, p. 94: el presidente cuenta con su propio Estado Mayor, y un Consejo de Defensa para asesorarle en la revisión de las de las iniciativas en el ámbito de la política de defensa.

(74) «Livre Blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme.» La Documentation française, 2006.

(75) «Al igual que ustedes, oigo decir que, desde hace años, la seguridad exterior de Francia y la seguridad en su territorio son inseparables. ¡Pero sigo sin ver una traducción concreta en nuestra organización, en nuestros medios, o incluso en nuestra reflexión!» Discurso del presidente de Sarkozy a la Comisión encargada de elaborar el LBDSN, con motivo de su constitución, 23 de agosto de 2007.

(76) Lo declaró el presidente Sarkozy en su discurso ante miembros de la Policía y la *Genadarmérie*, 29 de noviembre de 2007.

Se prevé la creación de una sede central del Ministerio de Defensa, que integre a los cuarteles generales de los Ejércitos, en la región de Balard, próxima a París. La creación de este «Pentágono a la francesa», persigue como objetivos el alcanzar una verdadera dirección centralizada de la estructura de las Fuerzas Armadas en torno al ministro, la reducción de costes en el funcionamiento de la administración central del Ministerio, y la mejora de calidad de vida de las personas que allí trabajan.

En cuanto a los ejércitos, se prevé una verdadera reorganización territorial, con el objeto de racionalizar una estructura excesivamente atomizada, a lo largo de la geografía francesa, a la vez que se obtiene una mayor eficiencia del apoyo logístico. En este sentido, la creación de «bases conjuntas» (77) donde convivan unidades de los tres Ejércitos, son otra propuesta con todos los visos de prosperar, con el objetivo de reducir los costes de mantenimiento del enorme número de infraestructuras militares, a la vez que se comparten servicios comunes.

Esta puesta en común de todos los servicios susceptibles de ser compartidos, se pretende ampliar como norma general a las áreas de la gestión de personal, la formación, y el sostenimiento del material, acudiendo además a la externalización de todas aquellas tareas que redunden en una mayor relación eficacia-coste (78).

Una de las cuestiones que está causando más inquietud en el seno de los Ejércitos es la reducción de personal, del que se barajan cifras de entre 30.000 y 50.000 personas, principalmente pertenecientes a la Administración civil (79), y a unidades de apoyo, para potenciar las unidades operativas. La configuración final de esta reformas, es una de las decisiones que está requiriendo las deliberaciones más intensas en el seno de la Comisión, para lo cual se está recurriendo estos últimos meses, a sondear la opinión en el ámbito de las unidades, y a informar del alcance de la reestructuración a las autoridades locales de las ciudades donde radican, para contribuir a tomar la solución más compensada posible.

## LA DEFINICIÓN DE CAPACIDADES

La importante limitación presupuestaria impone tomar decisiones difíciles a la hora de priorizar las inversiones en armamento y sistemas. La preeminencia que se le otorga a la inteligencia como medio para preservar la autonomía de decisión (80), sitúa en primera prioridad la mejora de las capacidades ISTAR, en particular los sistemas de satélite, tanto civiles como militares.

---

(77) Se estudia la creación de unas 90 «bases de defensa», donde agrupar las más de 450 instalaciones con que cuentan los tres Ejércitos en la actualidad.

(78) Un primer ejemplo de la externalización de servicios conjuntos, es la contratación, mediante *leasing*, de helicópteros de enseñanza, para la formación de pilotos de los tres Ejércitos.

(79) La Revisión General de las Políticas Públicas, prevé la amortización de una de cada dos plazas de funcionarios civiles que pasen a retiro, con lo que a un ritmo de 6.000 plazas al año, se producirían 36.000 plazas menos en los próximos seis años, correspondientes sólo a este colectivo.

(80) «En primer lugar, necesitamos un mayor nivel de conocimiento y apreciación de la situación, para ser más autónomos en nuestros análisis estratégicos y en la evaluación de las amenazas, de forma que seamos capaces de ejercer una verdadera influencia en las coaliciones internacionales.» Intervención del ministro de Defensa, Hervé Morin, en la quinta edición de la Universidad de Verano de la Defensa, Toulouse, 11 septiembre de 2007.

Otra capacidad que se considera prioritario potenciar es el transporte estratégico, al ser el pilar de la proyección, función estratégica primordial, como ya hemos analizado. En este terreno se reconoce el déficit de las Fuerzas Armadas francesas, y de un modo general de Europa, por lo que se contempla como solución viable la contratación compartida de un «pool de aviones A-400», del mismo modo que se han contratado con anterioridad los servicios de empresas, como los aviones *Antonov*.

Para ser capaces de aumentar el número de fuerzas convenientemente preparadas, disponibles para la realización de operaciones sostenidas, se considera necesario invertir en material apropiado (81) para estas operaciones, en detrimento del mantenimiento de enormes parques de equipos obsoletos.

Con estas necesidades en mente, la continuidad de importantes programas puestos en marcha, corren peligro de sufrir importantes recortes respecto su planteamiento inicial. Entre ellos la posibilidad de construir un segundo portaaviones para complementar al *Charles de Gaulle* (82), incluso de forma compartida con el Reino Unido, parece complicarse, tal y como ha dado a entender el propio ministro de Defensa (83), en los últimos días del mes de abril.

## **Conclusiones y lecciones aprendidas**

### *Conclusiones*

La orientación de la Estrategia de Seguridad y Defensa francesa, íntimamente relacionada a su política exterior, tendrá su expresión en el nuevo LBDSN, que se encuentra en estos momentos en sus últimas etapas de elaboración.

La necesidad de esta Revisión Estratégica de la Defensa en Francia, es fruto de la rápida evolución del entorno estratégico, a la que Francia debe adaptarse para mantener su posición como potencia de primer orden, con una importante influencia en las organizaciones internacionales, basada principalmente en su autonomía de decisión. El contexto político actual, con el acceso a la presidencia de Nicolas Sarkozy, cuyo programa de gobierno plantea una profunda reforma de la administración del Estado, unido a las dificultades presupuestarias que limitan el mantenimiento de los gastos dedicados a la defensa, propician que este proceso de revisión se acometa en estos momentos, sin más dilación.

En el escenario que se prevé para el futuro próximo, fruto de un profundo análisis prospectivo multidimensional, se mantiene el amplio espectro de las operaciones actuales,

---

(81) Entre los programas prioritarios destacan en este apartado: el vehículo blindado de combate de Infantería, y el Programa del Soldado Francés del Futuro, y la adquisición de armamento táctico de precisión de larga distancia.

(82) Debido a que éste deberá efectuar un periodo de mantenimiento superior a seis meses en el año 2015, estaba inicialmente previsto tener el segundo portaaviones en servicio en 2014, para así poder mantener la presencia en la mar de un grupo aeronaval.

(83) Reconoció en una entrevista televisiva a *TV5 Monde*, el 20 abril, que las probabilidades de llevar a cabo el proyecto se reducían, aunque sería una decisión que debería tomar el presidente de la República, tras aprobar el LBSDN.

con una mayor preponderancia de las operaciones sostenidas, principalmente en teatros lejanos, sin abandonar del todo la posibilidad de un conflicto regional de gran escala.

De este modo, Francia se enfrenta a la realidad de que el mantenimiento de unas capacidades globales y coherentes, acordes con las exigencias de los nuevos riesgos, no puede ser afrontado de forma exclusivamente nacional (84), ni siquiera con la posesión de una respetable capacidad de disuasión nuclear. Por tanto, se hace necesario recurrir en un ámbito superior, a una Europa que alcance su condición de verdadera potencia (85), y así amplificar el papel de liderazgo de Francia, junto con el del Reino Unido o Alemania, para lo cual el impulso a una PESD se considera esencial, y se quiere hacer ver la oportunidad del momento actual, con nuevos líderes al frente de cada uno de estos países.

La incorporación a la Estructura Militar de la OTAN, se enmarca, por tanto, en la necesidad de impulsar a la PESD, lo cual Francia ha comprendido, que no puede realizar, mientras mantenga una posición de distanciamiento político, que le granjea la desconfianza, no sólo de Estados Unidos, sino también de los aliados europeos más atlantistas. Por ello, la postura que ha de promover el LBDSN no es una competencia entre la OTAN y la Unión Europea, sino una complementariedad (86), basada en la asunción de mayores responsabilidades en la Seguridad y Defensa por parte de Europa, lo cual requiere mayores esfuerzos en capacidades militares, a la vez que la Unión Europea va adquiriendo un papel propio dentro de la Alianza.

En cuanto a resolución de los dilemas que plantean las múltiples variables de la *ecuación de la defensa*, el resultado se ha de traducir en una profunda reforma de la organización del Ministerio de Defensa, que conlleva una racionalización de la estructura territorial de las Fuerzas Armadas, en la que ha de primar la visión conjunta, con el objeto de reducir los gastos dedicados a administración y mantenimiento, en favor de las capacidades operativas.

Esta transformación, que será coherente con la Reforma de las Administraciones Públicas, debe incluir la acción integral de las diferentes agencias y los departamentos implicados en la seguridad, para lo cual se crea el Consejo de Defensa y Seguridad Nacional, a través del cual el presidente de la República refuerza aún más su papel preeminente que la Constitución le otorga en la dirección de los asuntos relacionados con la defensa.

Las decisiones críticas que afectan a la continuidad de los programas de armamento, aún por concretar, se tomarán bajo la premisa de responder a las misiones y escenarios de actuación contemplados de cara al futuro, de acuerdo a las funciones estratégicas básicas. Estas últimas, se mantienen en esencia, con la primacía de la disuasión nu-

---

(84) WITNEY: *opus citada*.

(85) «De la capacidad de influir en la construcción europea y en sus futuras evoluciones dependerá, en buena medida, que Francia mantenga su rango en el mundo.» El concepto francés de defensa, según recoge la página *web* del Ministerio de Asuntos Exteriores, en: <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/>

(86) «NOT “either NATO or UE”, BUT “and NATO and UE”», es la postura de París según destacó el coronel Guillamó, director del Departamento del Centro Interejército de Defensa francés, en su Conferencia al IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, en el CESEDEN, 20 de diciembre de 2007.

clear, adaptada de forma más flexible, a la evolución de las amenazas, y con aspiración de extender su capacidad en aras de la defensa europea. Sin embargo, el contexto estratégico demanda hoy otras capacidades complementarias, para mantener el grado de autonomía al que Francia ha aspirado tradicionalmente, por lo que adquieren una mayor importancia, funciones como la proyección, y sobre todo, el «conocimiento del entorno y la anticipación», como consecuencia de la evolución del concepto de defensa a uno más amplio de seguridad, en el que la información adquiere una importancia excepcional, frente a la potencia militar tradicional (87), y se constituye como la base del planeamiento basado en los efectos.

#### *Lecciones aprendidas desde un punto de vista nacional*

Aún partiendo de la base de que la posición de Francia en el escenario internacional, y su nivel de ambición en la participación de sus Fuerzas Armadas en el exterior, son diferentes a los de España, considero que pueden extraerse algunas lecciones aprendidas del proceso seguido para la elaboración del LBDSN, y de las líneas de acción a incluir en el mismo.

En primer lugar, considero innovador el método de elaboración, con la participación de un grupo de notables, de diversa procedencia, y los esfuerzos por dotar a todo el proceso, de la máxima apertura y transparencia hacia la sociedad, mediante la presencia permanente en los medios de comunicación, la inclusión de abundante información en las páginas *web* de los organismos públicos, e incluso la creación de foros de debate sobre los principales temas de reflexión.

También considero como hecho muy positivo, la implicación directa de las altas instancias del Estado, en especial del presidente de la República, al promover todo el proceso, y al dotarlo de una categoría de orientación política de carácter superior, en lo que puede asimilarse al modelo de Estados Unidos, y su Estrategia de Seguridad Nacional, a partir de la cual desarrollar las diferentes estrategias, dirigidas ya por el Gobierno, en lo que sería en el caso de la defensa, el nivel político militar.

En este nivel, cabe destacar la coherencia de todo el proceso, fundamentado en un análisis profundo y sistemático de carácter prospectivo (88), lo que se traduce posteriormente en las Leyes de Programación Militar, y desarrollado en paralelo al Programa de Modernización de la Organización de la Defensa.

En lo referente a las líneas de acción propuestas en el LBDSN, y a falta de su publicación definitiva, destaca el proceso de racionalización que parece se va a acometer de manera decidida, primando lo conjunto, sobre todo en cuanto a los Servicios Logísticos y a la Administración, obligado por la Reforma General de las Políticas Públicas, puesta en marcha en un ámbito superior, para poner freno al déficit emanado de las Administraciones Públicas.

---

(87) BALLESTEROS, Miguel Ángel, coronel Jefe del Departamento de Estrategia de la ESFAS, en la obra «Fundamentos de la Estrategia del siglo XXI», *Monografías del CESEDEN*, número 67, p. 62.

(88) Éste se actualiza con carácter anual en el «Plan prospectivo a 30 años», elaborado por la Délégation aux Affaires Stratégiques del Ministerio de Defensa.

Por su parte, la creación del Consejo de Seguridad y Defensa, que integrará al Consejo de Defensa Nacional y al Consejo de Seguridad Interior, ambos de carácter interministerial, parece un modelo válido para avanzar en la puesta en marcha de una verdadera acción integral del Estado en materia de Seguridad y Defensa.

Por último, la elección de unas capacidades adecuadas a las exigencias operativas, partiendo de un estudio realista de la situación presupuestaria, está llamada a convertirse en la única solución válida a la *ecuación de la defensa* en los países de nuestro entorno, a la vez que se potencia una base industrial de carácter estratégico, cada vez más en un ámbito europeo, a través de la Agencia Europea de Defensa.

## Bibliografía

Agencia Europea de Defensa: *An Inicial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*, octubre de 2006.

ARTEAGA, Félix y FOJÓN, Enrique: *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2007.

ARTEAGA, Félix: «La Quadrennial Defense Review de 2006, y los planeamientos de defensa occidentales», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 2004, febrero de 2006.

BALLESTEROS, Miguel Ángel: «Las Estrategias de Seguridad y Defensa», *Monografías del CESE-DEN*, número 67, diciembre de 2003.

Carta de nombramiento del señor Jean Claude Mallet como presidente de la Comisión encargada de la elaboración del LBDSN, París, 26 de julio de 2007.

CHIVVIS, Christopher y DURAND, Etienne de: «Political and Strategic Consequences of the French White Paper», *Brookings Center on the United States and Europe*, US-Europe Analysis Series, Primavera de 2008.

Conferencia del ministro de Defensa, Hervé Morin, en la Universidad de Verano de Defensa, Toulouse, 11 de septiembre de 2007.

Discurso del presidente de la República Jacques Chirac, en su visita a las fuerzas nucleares, en l'le Longue (Brest), 19 de enero de 2006.

Discurso del presidente de la República, Nicolas Sarkozy, con motivo de la botadura del submarino nuclear *Le Terrible*, Cherburgo, 21 de marzo de 2008.

Discurso del ministro de Defensa, Hervé Morin, con motivo de felicitación del Año Nuevo a las Fuerzas Armadas, en Illkirch-Graffenstaden, 11 de enero de 2008.

DURAND, Etienne de: «Quel Format d'armée pour la France?», *Politique Étrangere*, número 4, 2007.

EDMONDS, Martin: *The Defence Equation: British Military Systems Policy, Planning and Performance*, 1986.

ESCRIGAS, Juan: Conferencia «Estrategia de Disuasión Nuclear», Departamento de Estrategia de la ESFAS, IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, septiembre de 2007.

GAUTIER, Louis: «Les Chausse-Trapes du Livre Blanc», *Politique Étrangere*, número 4, 2007.

JANE'S DEFENCE: «Jane's Military and Security Assessments», 2008.

KLARE, Michael T.: *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, ediciones Urano, Barcelona, 2003.

Ley 2003/73 de 27 de enero de 2003, de la Programación Militar para el periodo 2003-2008.

- LUTTWAK, Edward N.: «Les Armements Peuvent-ils Devenir “Abordables”?» *Politique Étrangere*, número 4, 2007.
- MAJOR, Claudia y MÖLLING, Christian: «Sarkozy’s Brave New World: France’s Foreign Security and Defence Policy», *ISIS (Internacional Security Information Service Europe)*, número 35, octubre de 2007.
- Mandato del presidente de la República, Nicolas Sarkozy, a la Comisión encargada de proponer la redacción del LBDSN, agosto de 2007.
- MAULNY, Jean Pierre: «Nicolas Sarkozy Revient à la Doctrine Nucléaire de Mitterrand», *IRIS (Institut de Relations Internationales et Stratégiques)*, 21 de marzo de 2008.  
 — «Behind the Politics of France’s Relationship to NATO», *IRIS*, 14 de febrero de 2008.
- MICHEL, Leo: «NATO-EU-United States: Why Not a Virtuous “ménage à trois”?», *Institute for National Strategic Studies, US National Defense University*, primavera de 2006.  
 — «France and NATO: Getting to “Oui”», *Institute for National Strategic Studies, US National Defense University*, otoño de 2007.  
 — MINISTERIO DE DEFENSA DE FRANCIA: «Préparer les engagements de Demain: 2035», agosto de 2007.  
 — *Prospective Géostratégique à l’horizon des Trente Prochainnes Années*, febrero de 2008.  
 — *Libro Blanco de la Defensa*, 1994.  
 — *Livre Blanc sur la Sécurité Intérieure Face au Terrorisme. La Documentation Française*, 2006.  
 — *Relever le Défi Opérationnel et Capacitaire: La Transformation de L’Organisation du Ministère de la Défense*, mayo de 2005.
- NOYA, Javier: *Diplomacia pública para el siglo XXI*, Real Instituto Elcano, enero de 2007.
- Profesores del Departamento de Estrategia de la ESFAS: Conferencias sobre «Estrategia Conceptual», IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, septiembre de 2007.
- Páginas web sobre el LBDSN, del Ministerio de Defensa de Francia, en: [http://www.defense.gouv.fr/livre\\_blanc/](http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc/)
- Página web de la Embajada de Francia en España, en: <http://www.ambafrance-es.org/>
- Página web del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, en: <http://www.diplomatie.gouv.fr/>
- Portal web sobre la modernización del Ministerio de Defensa, en: <http://www.defense.gouv.fr:80/modernisation>
- Portal web del Gobierno de la República, sobre el LBDSN, en: [http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les\\_dossiers\\_actualites\\_19/livre\\_blanc\\_sur\\_defense\\_875/](http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/)
- RANNOU, Jean: «La transformation du système de défense: la problématique des équipements», *Politique Étrangere*, número 4, 2007.
- TAFALLA, Ángel: Conferencia «Seguridad marítima», Fase Específica Armada, IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, CESEDEN, abril de 2008.
- TERTRAIS, Bruno: *Análisis prospectivo: disuasión nuclear en 2030*, Fundación para la Investigación Estratégica, febrero de 2007.
- SORDO, Manuel: «La defensa común europea y el vínculo transatlántico», *Monografía*, ESFAS, noviembre de 2006.
- UTTLEY, Matt: Conferencia «La Revisión Estratégica del Reino Unido», IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, CESEDEN, 17 de diciembre de 2007.
- VILLALBA, Aníbal: «La evolución del pensamiento estratégico», *Monografías del CESEDEN*, número 67, diciembre de 2003.
- WITNEY, Nick: «France’s Shakespearean Defence Review», *European Council on Foreign Relations*, febrero de 2008.



# EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA LUCHA CONTRA LOS RIESGOS EMERGENTES

## (Terrorismo internacional, crimen organizado e inmigración ilegal)

Ángel Sanz Coronado

### Introducción

España y los países de Europa deben enfrentarse a unos retos en el ámbito de la seguridad diferentes a los establecidos hasta los años noventa, por ello en el siglo XXI hay que conocer en profundidad y asumir la naturaleza de los riesgos de la sociedad de la globalización (1). Hemos constatado la capacidad real del terrorismo y la grave amenaza que supone a través de actos que no pueden considerarse aislados: septiembre de 2001 en Nueva York, octubre de 2002 en Bali, mayo de 2003 en Casablanca, marzo de 2004 en Madrid, julio de 2005 y de 2007 en Reino Unido, etc. Por sólo citar algunos dentro de una secuencia que todavía continúa.

Los asesinatos terroristas más recientes en Europa del 11 de marzo de 2004 en Madrid y 7 de julio de 2005 en Londres, no hacen más que confirmar que la sociedad de este siglo ha sido acertadamente calificada por Ulrich Beck como una «sociedad de riesgo mundial» (2). Ello supone que debemos enfrentarnos de forma diferente a sus distintas amenazas, entre ellas las redes de terrorismo global, y lo que parece simple, pero no es una simpleza, las respuestas a este terrorismo también deben ser globales.

La respuesta global comprende la contribución de nuestras Fuerzas Armadas, es necesaria su participación. Estamos en el inicio del proceso y los pasos o fases del mismo son muy recientes. Están vinculados a una normativa en el ámbito de la Defensa y Seguridad que reconoce esta necesidad. Los aspectos a desarrollar, todavía tendrán que ser mejor definidos. Aún con problemas e indeterminaciones, este proceso adquiere una especial relevancia y una gran proyección de futuro.

---

(1) Declaración del Consejo Europeo, 14 y 15 de diciembre de 2001 en Laeken, sobre el futuro de la Unión Europea, respecto al nuevo papel de Europa en el entorno mundial, se afirma que: «... Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. Su papel es el de una potencia que lucha contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que no cierra los ojos a las injusticias flagrantes que hay en el mundo.»

(2) BECK, Ulrich: *Sobre el terrorismo y la guerra*, p. 13, editorial Paidós Ibérica, S. A., Barcelona, 2003.

Ante estos riesgos emergentes (3), me atrevo a aventurar que una de las características importantes a desarrollar será la cooperación militar, policial y judicial en materia penal, que deberá basarse tanto en nuevos instrumentos legislativos como en acuerdos operativos. Un conocedor de estas amenazas sabe que serán necesarios.

La amenaza nos afecta profundamente y nos obliga a pensar que en los próximos años necesitaremos unas Fuerzas Armadas adiestradas para un mayor espectro de operaciones militares, con capacidad de estar permanentemente sometidas a un esfuerzo importante. Nuestras Fuerzas Armadas deberán contar con procedimientos y herramientas para desarrollar con eficacia y eficiencia sus cometidos y misiones y ser capaces de ejecutar de forma sinérgica las actividades y las operaciones con otras organizaciones nacionales (4).

Nuestra Sociedad ya ha aceptado que el concepto de defensa debe ser sustituido por el de Seguridad y Defensa, debido principalmente a las nuevas amenazas entre las que el terrorismo internacional (5) está a la cabeza, y aceptará y entenderá un proceso de transformación más profundo (6).

El camino no es fácil y será duradero, cuanto antes empecemos a andar antes nos acercaremos a nuestra meta.

### ¿Cómo avanzar?

Por razones de extensión, dejaré para otra ponencia la posible actuación de nuestras Fuerzas Armadas en el exterior para neutralizar la amenaza terrorista antes de que nos ataque y su participación dentro de misiones Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (7). Como bien sabemos, la OTAN ha definido cuatro campos en los que desarrollar sus acciones dentro de su estrategia antiterrorista: el antiterrorismo defensivo, la gestión de consecuencias, el contraterrorismo ofensivo y la cooperación militar (8). Por este camino ya estamos avanzando.

En España la estrategia para combatir estos fenómenos debe ser única y construirse en común. La estrategia no puede buscar una solución a corto plazo (si no, igual no debe-

---

(3) NIETO RODRÍGUEZ, Manuel: «El nuevo concepto de seguridad: amenazas y riesgos emergentes», *Mono-grafía del CESEDEN*, número 45: «...el adjetivar los riesgos citados como “emergentes” no quiere significar que sean nuevos. Pero en el nuevo escenario mundial han adquirido inéditas dimensiones de peligrosidad, inmediatez y globalidad, pudiendo evolucionar hacia otras formas incluso más peligrosas y aterradoras.»

(4) El ejemplo más fácil que se presenta es la Guardia Civil.

(5) REINARES, Fernando: «Conceptualizando el terrorismo internacional», *ARI*, número 82, julio de 2005. Real Instituto Elcano: «...el calificativo internacional del terrorismo se asocia al mismo tiempo con su alcance como con sus objetivos.»

(6) Conferencia del secretario de Defensa en las *Jornadas el Ejército de Tierra y la Defensa Europea*, Madrid, 14 de febrero de 2006: «Nuestras Fuerzas Armadas necesitan, por un lado, un proceso de transformación que las adapte a los nuevos tiempos, a los nuevos escenarios y a las nuevas misiones.»

(7) Por ejemplo, en una intervención en los campos de entrenamiento que se instalan temporalmente en la extensa e incontrolada región del Sahel en África.

(8) MC-472. «Concepto Militar OTAN para luchar contra el terrorismo», diciembre de 2002.

ría llamarse «estrategia» sino «idea aplicada») pues estaría probablemente condenada al fracaso. La planificación, la ejecución y el seguimiento de la misma darán resultados a medio o largo plazo. Por ello, además, debería ser consensuada.

Tampoco pueden darse los mismos cambios en cuanto a la gestión de la inmigración ilegal, del crimen organizado o del terrorismo internacional (9). No son lo mismo y no necesitan lo mismo. Con esta distinción no pretendo minusvalorar a ninguna de ellas pues según las circunstancias todas pueden convertirse en una amenaza para la estabilidad de una nación, tal y como ocurre en Colombia.

Internacionalmente está asumido que no se puede caer en el error de combatir el terrorismo internacional sólo con medios policiales y militares (10). Trasladándonos a España, mucho menos podemos hacerlo sólo con medios policiales. La última evolución que nos está afectando surge como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, su reedición española del 11 de marzo de 2004 y de los varios intentos fallidos en Londres. La nueva situación implica una amenaza directa, desestabilizadora y no convencional, capaz de golpearnos en nuestro propio territorio. No son sólo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) quienes tienen que enfrentarla. Esta nueva situación requiere modificar la mentalidad, las normas legales, algunas tácticas y procedimientos y en algunos casos los materiales. Las Organizaciones de Seguridad y Defensa están para proporcionar un marco seguro con independencia de la amenaza a la que se enfrenten en cada momento, si no lo consiguen ninguna excusa será aceptable, simplemente habrán fracasado.

Desde el más alto nivel, respecto a la facultad de intervención de las Fuerzas Armadas ante los nuevos riesgos emergentes, todas las normas, instrucciones y mensajes hacen la misma interpretación positiva (11). Parece absurdo disponer de un recurso tan importante y no hacer uso de él y sin embargo, apenas se está haciendo. ¿Por qué no preparar y emplear a nuestras Fuerzas Armadas desde este mismo instante, antes de que llegue el momento en que obligatoriamente las necesitemos? Nuestro trabajo debe ser también proactivo y debemos intentar recuperar la iniciativa y utilizar todos los medios disponibles.

El paso de la formulación a la implantación de la estrategia no es nada fácil. La primera piedra con la que se puede tropezar es que los implicados estén de acuerdo con la necesidad de esta estrategia pero que cada uno la interprete de forma diferente. Para su

---

(9) Existen suficientes aunque distintos argumentos para justificar una aportación de las Fuerzas Armadas, que sería positiva, en estos campos. RESA NESTARES, Carlos: «Autoridad estatal, gobernabilidad democrática y delincuencia organizada transnacional», artículo en la página web de la Universidad Autónoma de Madrid, 2006, en: [www.uam.es](http://www.uam.es).

(10) Cualquier estrategia antiterrorista contempla hoy en día además la realización de acciones económicas, políticas, judiciales y de cooperación.

(11) Revisión Estratégica de la Defensa, 2003, «Nuevos retos, nuevas respuestas. Estrategia Militar Española», Ministerio de Defensa, agosto de 2004. Presidencia de Gobierno, Directiva de Defensa Nacional 1/2004, Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, Orden del Ministerio de Defensa 1076/2005, Intervención del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) en el Club Siglo XXI el 6 de junio de 2005. Conferencia del secretario de Defensa en las *Jornadas al Ejército de Tierra y la Defensa Europea*, 14 de febrero de 2006. Visión actual del JEMAD, 20 de febrero de 2007.

desarrollo es necesario definir objetivos y determinar rotundamente las misiones que tendrían que realizar nuestras Fuerzas Armadas. Si esto se hace bien, el siguiente paso será comprobar si pueden o no pueden hacerlas y ¿por qué? A continuación habrá que hacer las reformas adecuadas para que sí puedan ejecutarlas.

Hagamos ahora un breve perfil de cuales podrían ser estas misiones actuando siempre de acuerdo con las directrices de las autoridades civiles correspondientes:

1. Aportación de inteligencia. Ante la evidente dificultad para detectar con oportunidad la posible acción terrorista, los Servicios de Información o Inteligencia (son lo mismo) se han convertido en el arma capaz de desarbolar una organización terrorista. Cualquier información puede ser valiosa tanto si procede de servicios homólogos, como de fuentes vivas o de sistemas de telecomunicaciones. La importancia del esfuerzo de inteligencia debe ser tal que todos los miembros de la Comunidad de Inteligencia tienen que cooperar y compartir información (12). Se considera importante el valor añadido que representa la mutua confianza y credibilidad, adquirida durante un proceso de integración entre los distintos organismos encargados de luchar contra la criminalidad organizada y el terrorismo (13).
2. Control e impermeabilización de fronteras y de costas.
3. Vigilancia de puntos sensibles como aeropuertos, estaciones de ferrocarril y de autobuses, grandes museos, etc. donde se producen grandes aglomeraciones de personas. Nuestro enemigo, en general, rehusará la presencia uniformada si tenemos atribuciones para interceptarlo. Como medida de disuasión es válida ya que incluso el terrorista suicida evita el enfrentamiento si no es éste su objetivo (14).
4. Protección de infraestructuras y recursos considerados críticos tales como centrales nucleares e instalaciones de la red eléctrica, de agua, gas, etc.
5. Apoyo a las FCSE en la realización de controles preventivos con identificación de personas y registro u ocupación de medios materiales. La ejecución de este tipo de controles, imprevisibles, se ha revelado altamente eficaz e imprescindible en la lucha contra los riesgos emergentes pues impide y dificulta los movimientos de preparación que son necesarios. Sería precisa la presencia de un par de miembros de las FCSE en cada intervención conjunta. En caso de crisis, un cambio ya previsto en una nueva legislación por hacer, permitiría la actuación autónoma de unidades militares que gra-

---

(12) Un claro ejemplo es la creación en el año 2004, del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (con participación de la Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, Centro Nacional de Inteligencia e Instituciones Penitenciarias. Sus objetivos están definidos como: integrar, analizar y valorar toda la información disponible en materia de terrorismo para mantener la iniciativa en la lucha antiterrorista, identificar los escenarios posibles de intervención, ayudar a planificar las respuestas apropiadas y valorar de forma permanente y actualizada la amenaza terrorista.

(13) ANDERSON, Malcom: «Crimen organizado y cooperación policial europea», *Ciencia policial*, número 43, Madrid, julio-agosto de 1998: «Cualquier configuración o fase de una misma acción en común, mediante el trabajo operativo conjunto, añade valor, mutua confianza, credibilidad, transparencia y asegura también la eficacia en la lucha contra el terrorismo al compartir el caudal de información.»

(14) Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Escuela Superior de la Fuerzas Armadas (ESFAS): «Análisis estratégico del terrorismo», *Revista Ejército*, número 767, marzo 2005: «...incluso los terroristas suicidas, que desprecian su propia vida, valoran extraordinariamente su causa.»

- cias a la práctica adquirida ya estarían entrenadas sobre el modo de proceder correctamente.
6. Protección de bienes y personas. Especialmente, en instalaciones y edificios debido a la celebración de acontecimientos internacionales con asistencia de destacados líderes políticos y personalidades públicas, cuando las FCSE se vean obligadas por ello a restringir o abandonar sus tradicionales cometidos.
  7. Mantenimiento del orden público, en caso de graves alteraciones del mismo, al estar inmersos en la gestión de una crisis.
  8. Apoyo a la localización y desactivación de artefactos explosivos en vías de comunicación y transporte.
  9. Búsqueda y localización de terroristas o delincuentes especiales, participando en operaciones de cerco y batida, cuando los hechos acaecidos así lo aconsejen.
  10. Utilización de medios aéreos y navales para la lucha contra la delincuencia organizada (narcotráfico, redes de tráfico de personas e inmigración ilegal) en apoyo a las FCSE.
  11. Vigilancia e intervención en el espacio aéreo ante la presencia de una aeronave descontrolada.

Algunas de estas misiones ya se ejecutan o se han ejecutado con anterioridad y así se impermeabilizó la frontera con Francia en Navarra en 1981-1982, hubo protección de objetivos durante la Olimpiada de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla, se han supervisado las vías del AVE en diferentes ocasiones, existe el control del espacio aéreo, se trabaja contra la inmigración ilegal en Canarias (15), etc. Las Fuerzas Armadas han resultado ser un buen medio para prevenir una escalada en la actuación terrorista. Si son necesarias reformas legislativas que posibiliten sus actuaciones con eficacia y legitimidad, deberían hacerse.

Para que la organización militar opere en consonancia con la Administración civil en tiempos de paz y sea eficaz, su estructura y diseño han de estar optimizados en función de los objetivos a conseguir. A su vez los objetivos tendrán que adaptarse a lo que demanda del entorno, un estancamiento en este sentido supondría una peligrosa separación del mundo real. La elección de la estrategia más adecuada está condicionada por las características de cada conflicto y por la estrategia adoptada por los terroristas (16). El cumplimiento de un plan de acción renovado en la lucha contra los riesgos emergentes debe otorgar transparencia y visibilidad de las medidas a implantar y del seguimiento de los objetivos y logros.

Una vez finalizado este repaso, se puede considerar que la afirmación «en el campo de las FCSE y en el militar, todos deben ser utilizados dentro de sus misiones y sus capacidades para desarrollar una estrategia de seguridad nacional» (17), es acertada.

---

(15) Operaciones: *Noble Centinela* y *Alfa-India*, véase «Acuerdo de colaboración» firmado el 14 de febrero de 2006 entre los Ministros de Defensa e Interior y Orden Ministerial de la Presidencia de Gobierno 3108/2006.

(16) BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: artículo «Guerra contra los terroristas», Madrid, 2004.

(17) BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: «El terrorismo: un conflicto asimétrico», *Revista Española de Defensa*, marzo-abril de 2004.

## Conclusiones

Las consecuencias que los riesgos emergentes pueden tener en la seguridad del Estado hacen que hoy en día no se puedan establecer compartimentos estancos cuando se habla de seguridad. El concepto de defensa de España comprende el ámbito de la seguridad, el cual resulta imprescindible para preservar el bienestar de los ciudadanos.

En circunstancias normales el peso mayor de las tareas a realizar para garantizar esa seguridad, tiene que recaer en las FCSE (18). No todas las amenazas a la seguridad y estabilidad de España son, desde un primer momento, de una gravedad tal que requiera una intervención importante de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, hay muchos quehaceres por realizar, desde hoy mismo, para ayudar a crear ese espacio de armonía, tranquilidad y seguridad que queremos para nuestra nación.

Respecto a las Fuerzas Armadas, el hecho de que no haya sido necesario su empleo en la lucha contra otros terrorismos «interiores» como ETA, GRAPO, etc. no quiere decir que debamos aceptarlo así para siempre. El enemigo es diferente.

Aceptemos que entre las formas de combatir los riesgos emergentes está la utilización de nuestras Fuerzas Armadas. La mejor manera de prevenir es que nuestra actitud sea proactiva, marcadamente ofensiva para tratar de llevar o recuperar la iniciativa. Este talante, a medio plazo, provocará efectos positivos. Esta conducta permitirá que las Fuerzas Armadas refuercen automáticamente a las FCSE en cualquier acontecimiento. Para ello es necesario disponer de una legislación que ampare estas actuaciones.

La articulación contraterrorista que se efectúe debe aplicar el principio de integración y disponibilidad de la información utilizando todos los instrumentos al alcance. Asimismo, próximamente, deberían transformarse algunos propósitos en acciones operativas, debidamente coordinadas, para conseguir cuanto antes el alto grado de seguridad que demandan los ciudadanos.

La Sociedad Española reconocerá y agradecerá nuestra participación cuando ésta se haga visible. Estas intervenciones repercutirán positivamente en la moral y bienestar de los componentes de las Fuerzas Armadas cuya vocación de servicio demanda actuar en bien de la Sociedad y aumentará el orgullo de pertenecer a la institución militar.

Dado que el objetivo de la organización militar es cumplir las misiones que se deriven de la integración del nuevo concepto de Seguridad y Defensa en las sociedades desarrolladas y esta integración no ha finalizado, debemos asumir que el proceso de transformación no sólo es necesario, sino que nos acompañara de modo permanente durante muchos años.

Se han dado los primeros pasos pero aún queda un largo camino por recorrer hasta culminar una verdadera transformación. Será preciso ir cumpliendo las metas y los objetivos que sean propuestos.

---

(18) No olvidemos que en nuestra Sociedad.

## Bibliografía

- ANDERSON, Malcom: «Crimen organizado y cooperación policial europea», *Ciencia policial*, número 43, Madrid, julio-agosto de 1998.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: artículo «Guerra contra los terroristas», Madrid, 2004.  
— «El terrorismo: un conflicto asimétrico», *Revista Española de Defensa*, marzo-abril de 2004.
- BECK, Ulrich: *Sobre el terrorismo y la guerra*, editorial Paidós Ibérica, Barcelona, 2003.
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS): «Análisis estratégico del terrorismo», *Revista Ejército*, número 767, marzo de 2005.
- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.
- MC-472. OTAN, diciembre 2002.
- NIETO RODRÍGUEZ, Manuel: «El nuevo concepto de seguridad: amenazas y riesgos emergentes», *Monografía del CESEDEN*, número 45.  
«Nuevos retos, nuevas respuestas. Estrategia militar española», Ministerio de Defensa, agosto de 2004.
- Orden del Ministerio de Defensa 1076/2005.
- Orden Ministerial de la Presidencia de Gobierno 3108/2006.
- Presidencia de Gobierno, Directiva de Defensa Nacional 1/2004 del presidente del Gobierno, de 30 de diciembre de 2004.
- REINARES, Fernando: «Conceptualizando el terrorismo internacional», *ARI*, número 82, Real Instituto Elcano, Madrid, julio de 2005.
- RESA NESTARES, Carlos: «Autoridad estatal, gobernabilidad democrática y delincuencia organizada transnacional», artículo en la página *web* de la Universidad Autónoma de Madrid, 2006, en: [www.uam.es](http://www.uam.es)
- Revisión Estratégica de la Defensa, 2003.
- Revista Española de Defensa*: resumen de la Conferencia del secretario de Estado de Defensa en la *Jornada sobre el Ejército de Tierra y la Defensa Europea*, Madrid, 14 de febrero de 2006.
- SANZ ROLDÁN, Félix: *La transformación de las Fuerzas Armadas españolas*, Club Siglo XXI, 6 de junio de 2005.  
— Visión del JEMAD, Madrid 20 de febrero de 2007.



# DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO: EL *IUS IN BELLO* RECIENTE DEL PRISIONERO

Victoriano Perruca Albadalejo  
Asesor jurídico de FUTER (Sevilla)  
y 9.º FSB (Herat y Qala i Naw) de ISAF

## Introducción

La Ley 39/2007, de 119 de noviembre, de la Carrera Militar, en su artículo 4.1, regla quinta, sobre el comportamiento del militar dispone que:

«Ajustará su conducta al respeto de las personas, al bien común y al Derecho Internacional aplicable en conflictos armados. La dignidad y los derechos inviolables de la persona son valores que tiene obligación de respetar y derecho a exigir. En ningún caso los militares estarán sometidos, ni someterán a otros, a medidas que supongan menoscabo de la dignidad personal o limitación indebida de sus derechos.»

A tenor de este precepto nos preguntamos:

«¿Se ha ajustado la intervención española en los últimos conflictos internacionales a esa conducta, más o menos trasunto del derogado artículo 7 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas?»

Creemos, sin duda alguna, que sí:

1. La misión de seguridad *Sierra Juliette*, por ejemplo, se realizó en territorio iraquí con motivo de la ruptura de las hostilidades del conflicto bélico internacional desencadenado entre la alianza angloamericana e Irak. Esto fue así debido al retraso y discutido incumplimiento del deber de desarme de armas de destrucción masiva del gobierno de Sadam Hussein previsto por la famosa resolución 1441 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, esto es, prácticamente una década posterior a la primera guerra del Golfo.
2. Se trató prácticamente de una guerra que, tras el 11 de septiembre de 2001 (11-S), al estar excusada por la lucha antiterrorista puede calificarse de «preventiva», probablemente el primer antecedente histórico de la misma (1), y sin la existencia de una unanimidad real para emprenderla por parte de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2).

---

(1) A juicio de algún analista se ha llegado a afirmar que la tercera guerra de Irak ha sido una «guerra de la nueva era», RODRÍGUEZ ROCA, Raimundo, «Premio Hernán Pérez del Pulgar»: *Fuerzas terrestres en la guerra de Irak: una aproximación al campo de batalla futuro. Lecciones identificadas en la tercera guerra del Golfo*, Ministerio de Defensa, MADOC/Ejército de Tierra, 2003.

(2) Esa nueva forma de actuar podría ser interpretada como una modificación fundamental del principio de autodefensa, tal y como está recogido en el artículo 51 de la Carta de San Francisco, al redefinir un nuevo concepto de «ataque inminente», incluyendo como causa justificativa las amenazas procedentes de actores no estatales o estatales fallidos.

3. Al zarpar de puerto patrio el buque *Galicia* de la fuerza naval su llegada prevista a otro, el de Umm Qsar, sería el día 9 o 10 de abril del 2003. Se planteaban ya entonces algunas cuestiones que hoy todavía siguen vigentes, tal como se puso de manifiesto en el XIV Curso Internacional de Defensa; a nivel mundial: ¿Es la lucha antiterrorista internacional, o, mejor dicho, cuándo lo es, justificativa por sí misma de un derecho de injerencia humanitaria contra la soberanía estatal o, incluso, onusiana en su caso?, ¿Podía caber con la intervención una solución indirecta al conflicto árabe-israelí?
4. De antemano «los objetivos políticos propuestos» fueron poner de manifiesto la firme resolución del Gobierno español de luchar contra cualquier tipo de agresión de carácter terrorista, mostrar la solidaridad nacional de la lucha de la comunidad internacional contra el terrorismo y colaborar en la reconstrucción y estabilización de Irak.

### **Análisis de la misión en «la mar»**

La situación general existente se resumía en que el reiterado incumplimiento de Irak de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (1441), así como el hecho de que *a priori* se sospechara que dicho Estado continuase disponiendo de arsenales de armas de destrucción masiva y vectores de largo alcance para su lanzamiento suponía un riesgo importante para la seguridad mundial.

Esta situación, *grosso modo*, al menos sí «explicó» desde el punto vista histórico que una coalición internacional, liderada por Estados Unidos, iniciase el día 20 de marzo del 2003 una campaña militar para hacer cumplir las citadas resoluciones y asegurar la paz, seguridad y estabilidad en la zona, dentro de la cual se estaban conduciendo por aquellas fechas operaciones militares, con cierto grado de oposición, en el territorio iraquí.

Los hechos bélicos iniciales fueron los siguientes:

1. El domingo 23 de marzo, un convoy de la 507 Compañía norteamericana de mantenimiento fue emboscado en Nasiriyah, y doce soldados fueron capturados o muertos.
2. Al día siguiente, más de 30 AH-64 D *Apache* tipo *longbows* intentaron atacar posiciones de la Guardia Republicana al sur de Karbala chocando contra un muro de fuego de armas ligeras que derribaron un helicóptero y dañaron el resto (el hecho constituyó un serio revés para el prestigio del *Apache*).
3. Para rematar las cosas, tal como afirma don Raimundo Rodríguez Roca, «el 24 de marzo gran parte del sur de Irak estaba envuelto en una cegadora tormenta de arena, por lo que los helicópteros no pudieron volar y los convoyes de abastecimiento tuvieron que esperar, dejando algunas de las unidades avanzadas desabastecidas de comida y otros recursos.»

En esta campaña, una vez finalizadas las operaciones militares, se preveía necesario llevar a cabo acciones para la estabilización y reconstrucción de Irak, de manera que pudiese reintegrarse la situación de normalidad y legalidad en el menor tiempo posible.

Ante esta situación el Gobierno español decidió contribuir a las operaciones de estabilización y reconstrucción de Irak con el envío de una fuerza conjunta a territorio iraquí, inicialmente a la ciudad de Basora, para realizar tareas de apoyo y humanitarias a la finalización del conflicto y que colaborase así en la finalidad y reconstrucción de Irak.

Estaba previsto que las operaciones de las fuerzas españolas se llevaran a cabo una vez finalizadas las operaciones militares en el teatro de operaciones de Irak, y, por tanto, una vez que las Fuerzas Armadas iraquíes hubieran sido derrotadas por la coalición.

En cuanto a las fuerzas oponentes, por tanto, desde el punto de vista español no se esperaban acciones por su parte. Sin embargo, sí se preveía un ambiente inicial semi-permisivo y no se podían descartar acciones aisladas de elementos no controlados, tanto de fuerzas regulares o de población civil que estuviese en contra de la coalición.

Los factores de fuerza con que contaba el régimen iraquí, lo que no era poco, era el apoyo de la opinión pública internacional en general y la del mundo árabe en particular; el apoyo de grupos terroristas islámicos y el conocimiento del terreno. En cuanto a sus debilidades explotables eran la inestabilidad política y social tras el conflicto y su grave crisis económica; la probable enemistad de la población iraquí hacia el régimen depuesto, por considerarlo responsable de la situación del momento; y, por último, la necesidad de ayuda humanitaria de la población en la situación posconflicto.

En cuanto a las fuerzas propias de 900 efectivos la JFT (*Joint Task Force*) de la operación *Sierra Juliett* estaba formada por dos grupos tácticos, uno terrestre y otro naval.

El propósito del mando superior a nivel político-militar consistía en participar en la reconstrucción y estabilización de Irak; hacer cumplir las resoluciones de Naciones Unidas relativas a Irak, en concreto las 678, 687, 741 y 1441; garantizar el normal funcionamiento de las instituciones y beneficios públicos de Irak; y evidenciar la falta de legitimidad del presidente de Irak ante la opinión pública. A nivel estratégico se resumía en alistar, desplegar y sostener en Irak una fuerza para realizar tareas de apoyo y ayuda humanitaria posconflicto. De este modo su expectativa deseada se cifraba, a nivel político militar, en alcanzar la normalidad social e institucional en una Irak recuperada; y a nivel estratégico, que la situación evolucionase de manera tal que ya no fuera necesaria la presencia de las unidades españolas en el área de operaciones y éstas pudiesen ser replegadas en sus bases.

El área de operaciones (*Joint Operation Area*) establecida para esta operación era la misma que para la famosa operación *Libertad Duradera*, originalmente llamada *Justicia Infinita* debido al impacto del desastre del 11-S, y se correspondía con 25 naciones (Afganistán, Bahrein, Yibuti, Egipto, Etiopía, Eritrea, Irán, Irak, Jordania, Kazajistán, Kenya, Kuwait, Kirgistán, Omán, Pakistán, Qtar, Arabia Saudí, Seychelles, Somalia, Sudán, Tayikistán, Turkmenistán, Emiratos Árabes Unidos, Uzbekistán y Yemen) así como los espacios marítimos del mar Rojo y del océano Índico contenidos entre las costas de esos países, los meridianos 32 grados E y 70 grados E y el paralelo 6 grados S.

El centro de gravedad operacional (3) era lograr el apoyo de la opinión pública y el pueblo iraquí a las tareas humanitarias posconflicto.

---

(3) Como puntos decisivos tenía los siguientes:

- Garantizar el tránsito a la zona de despliegue, inicialmente el puerto de Basora, en Irak.
- Reconocimiento de la posible zona de despliegue.
- Desplegar en tierra el contingente terrestre.
- Establecer la estructura de apoyo logístico.

## El área bélica y sus características. La ocupación

Para tener una idea del país en el que con los anteriores fines la fuerza española pretendía operar, Irak, lo primero que se debía tener en cuenta es que geográficamente tiene frontera con cinco países: al norte con Turquía, al este con Irán, al sur con Arabia Saudí y Kuwait, y al oeste con Jordania y Siria.

Si la entrada en barco era siguiendo la «orilla» de la península Arábiga desde Yibuti, resultaba fácil comprender que la entrada natural al país (pasado el estrecho de Ormuz) iba a ser su estuario sur en el golfo Pérsico, concretamente en la llanura aluvial que está rodeada al oeste por el desierto, al noroeste por la meseta de *Al-Jazhira* (la isla) y al nordeste por la zona montañosa donde se encuentran los kurdos –pueblo que aspira a tener un Estado propio hasta la fecha internacionalmente no reconocido, el Kurdistán, y que se asienta en países limítrofes, entre ellos también Turquía–; es decir, en definitiva donde desembocan los dos grandes ríos (Tigris y Éufrates) de la antigua Mesopotamia (entre ríos) y cuyo puerto más importante se trata –se trataba– de Umm Qsar (a día de 3 de abril de 2003 ya en poder de los aliados, gracias al Séptimo de Caballería de la III División *marines*) (4).

Dicho sea esto último bajo la precaución de que *a priori* –si se hablaba de guerra– «los visos» del tipo de guerra concerniente era «no sólo la de guerra de guerrillas por parte de las fuerzas iraquíes sino también la convencional propia de la guerra moderna», toda vez que además de saberse que había un ejército regular de contención, una Guardia Republicana previsiblemente más preparada y ofensiva, así como de una guardia especial republicana y fuerzas también paramilitares de contrainsurgencia (los *fedaiyines*), se tenía conocimiento de que, por un lado, además del atentado con coches-bomba realizados por iraquíes presuntamente «civiles» dirigidos a la entrada de asentamientos de la coalición (con la consiguiente autoinmolación de los atacantes), por otro lado el miércoles día 23 de abril de 2003 habían sido disparados hacia aquel puerto dos misiles de tierra iraquíes (si bien ignorándose los daños personales y materiales ocasionados) (5). La resistencia en él fue de cinco días y al menos uno de ellos en combate.

- 
- Garantizar la protección de la JFT *Sierra Juliette*.
  - Establecer una estructura de contactos con la población y autoridades civiles de la zona de despliegue.
  - Integración de las operaciones de la JFT *Sierra Juliette* en las operaciones generales aliadas.

(4) El puerto de destino sólo tenía un camino náutico explorado y limpio de unas 200 yardas; y a su llegada aguardaría la ayuda acuática aliada de desminado. La tripulación del buque *Galicia* tuvo que quedar inmovilizada en zafarrancho de combate en sus puestos asignados (camarotes y sollados) sin que pudiera caérsele siquiera una cuchara al suelo –metálico– del barco, todo para evitar la posible expansión de sonda acústica que pudiese activar una mina naval iraquí.

(5) A día de viernes 4 de abril de 2003, se significa que –según noticias de prensa– el aeropuerto de Bagdad estaba bajo control aliado y amenaza de uso de armas no convencionales, esto es, químicas o bacteriológicas, por lado iraquí. Según fuentes de inteligencia lógicamente no desveladas, a día 6 de abril de 2003, el nivel de peligrosidad de la misión sencillamente se resumía en que era alto el nivel de alarma de atentados terroristas, medio el de disparos de misiles (el *Seersucker*, con 30 misiles, se encontraba a unos 50 kilómetros al norte de Basora), mientras que el de atentados en superficie y en la mar (buceadores) era bajo; respecto de armas no convencionales era prácticamente nula la amenaza nuclear, no así la bacteriológica ni la química, ya a través de gases (carbunco-antrax o serín, por ejemplo) o el problema del agua, donde en Umm Qsar parecía ser que escaseaba y ya se había producido «pillaje, saqueo, rapiña y

No obstante, parece ser que a primeros de abril las fuerzas aliadas ya se encontraban a sólo unos 35 kilómetros de distancia respecto de las puertas de Bagdad, esto es, su capital. Pese a este avance relativamente rápido también era notorio que las zonas urbanas no estaban siendo del todo ocupadas por aquel entonces, sino meramente sitiadas.

Al ser la ocupación bélica una institución peculiar del Derecho de la Guerra Terrestre la normativa jurídica que la regula se centra a nivel internacional, y con carácter de simple costumbre, en la Sección Tercera (artículos 42 a 56) del *Reglamento sobre las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre* de 1899 que es anexo a la Convención II de La Haya, a su vez del mismo año y contenido.

Asimismo, el propio *Reglamento de Campaña Español* en su artículo 871 distingue:

«...la ocupación puramente militar o transitoria y la posesión legal o definitiva. Esta última es de derecho adquirido y consolidado por un tratado o convenio, mientras que aquélla no es más que un poder de hecho, conferido temporalmente por la suerte variable de las armas.»

Según el artículo 42 del *Reglamento sobre las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre*:

«Un territorio se considera ocupado cuando se encuentra actualmente colocado bajo la autoridad de un ejército hostil. La ocupación se extiende solamente al territorio donde tal autoridad ha sido establecida y puede ser ejercida.»

Aplicado este precepto a la situación comentada era claro que la zona sur de Irak estaba ocupada por la fuerza británica, en concreto por el Grupo Táctico del Regimiento del Duque de Wellington, en tanto en cuanto el territorio de que se trataba, al final un dibujado «huevo de ganso» sobre el mapa de Umm Qsar, carecía además de ejército propio por cuanto que estaba derrotado.

La ocupación británica aliada era productora de consecuencias jurídicas, entre éstas, se dice en el artículo 55 del meritado Texto Consuetudinario antes ya mencionado que:

«El Estado ocupante no se considerará más que como administrador y usufructuario de los edificios públicos, inmuebles, montes y explotaciones agrícolas pertenecientes al Estado enemigo y que se encuentran en el país ocupado; deberá ser salvaguardia del fondo de estas propiedades y administraras según las reglas del usufructo.»

A esto se sumaba que las condiciones climáticas, por las fechas citadas, se correspondían con las propias de un clima continental de temperaturas extremas; así normalmente se preveía que entre julio y agosto rondasen entre los 33 a 51 grados centígrados y con una alta humedad relativa, lo que además hacía lógico el porte de un uniforme árido

---

vandalismo» entre una población civil cada vez más desesperada. Debía tenerse en cuenta que en el desarrollo de las hostilidades la toma aliada del aeropuerto de Bagdad suponía cerrar una vía de escape a la posible fuga de Sadam de la capital, que en Basora la huida de la población civil no podía entorpecer su asedio y que, de hecho, la fuerza británica esperaba que cuanto mayor fuera la salida de aquélla más relativamente fácil sería un combate urbano. De la caída de Basora parece ser que dependía la mayor o menor seguridad en Umm Qsar, cuyo puerto tenía, tal como ya se expuso, una vía de entrada parcialmente desminada por la fuerza naval de la coalición.

(el de los norteamericanos en la primera guerra del Golfo) y otras precauciones sanitarias aconsejadas por los instructores de guerra; como, por ejemplo:

«El poner vueltos en las botas los calcetines para evitar en el desierto las picaduras de alacranes o víboras, o la de llevar un pañuelo en el cuello para evitar una fácil picadura de mosquitos.»

Respecto a su economía, muy brevemente decir que consta el precedente de que siendo un país predominantemente agrícola en el periodo de 1950-1958 Irak fue el segundo país más fuerte del mundo árabe debido a su riqueza petrolífera ubicada al norte –entre Mosul y Kirkuk– y en el sur fronterizo con Kuwait.

En cuanto a su población su densidad se contabilizaba en 52 habitantes por kilómetros cuadrados en una extensión la mayoría desértica –de 438.317 kilómetros cuadrados–, es decir, como si se tratara de España descontando –por ejemplo– Andalucía, lo que hace un total de unos 22 y pico millones de habitantes; con una infraestructura de casi 2.500 kilómetros de vía férrea y 33.000 y pico de carreteras (no todas asfaltadas), siendo los dos únicos aeropuertos internacionales los de la capital (Bagdad, con unos 5.000.000 de habitantes) y su segunda ciudad más grande (Basora). Entre sus etnias predominaba la árabe con un 75% frente a la kurda (20%) y otras minorías como pudieran ser la turcomana, asiria, beduina, armenia o iraní (persa). No era de extrañar que el idioma oficial fuese mayoritariamente el árabe excepto en el norte, mientras que en cuanto a la religión predominase la musulmana en un altísimo porcentaje. Respecto a esta última si bien un 60% eran chiíes, aunque pudiera parecer lo contrario la religión suní burguesa y de los kurdos constituida por un minoritario 40% (también Sadam) era la clase dirigente e intelectual del país y dominaba las dos principales ciudades.

Históricamente, saber que durante la Primera Guerra Mundial fue territorio ocupado por fuerzas británicas hasta que en el año 1920, por pertinente mandato de la Sociedad de Naciones, sólo quedó bajo una administración colonial. Al año siguiente el Reino Unido consentiría el establecimiento de una monarquía de dinastía árabe hachemita representada en la figura del rey Faisal (hermano del emir Abdullah de Jordania) como recompensa a la lucha contra los turcos en la Primera Guerra Mundial; esto no impediría –ya en la Segunda Guerra Mundial– que con motivo del desembarco británico en sus antiguas guarniciones de refuerzo en Basora los iraquíes se les volvieran en contra a través de las armas y con apoyo germano e italiano, disputa que acabó en derrota iraquí y la reposición como regente a Abdulah. Sólo quedó hasta el año 1959 una base naval británica desde la voluntaria retirada británica en 1947, si bien en 1958 el rey Faisal II formó con Jordania la Federación de Reinos Árabes como contrapartida a la República Árabe Unida.

Ese mismo año se proclamaría la República tras una convulsa purga del general Abril Karim Kasem, posteriormente ejecutado. Esto conllevó además la disolución de la mencionada Federación para estrechar lazos diplomáticos con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y países comunistas restantes desde un punto de vista político equidistante entre Oriente y Occidente. Esta postura le llevó a cierto aislamiento y a reprimir agitaciones internas latentes (kurdos, movimientos panarabistas, etc.) hasta desembocar en otro golpe militar de Estado auspiciado por el Partido Baaz (Renaci-

miento) Socialista Árabe. La ley marcial duró siete años bajo el mandato de un gobierno proegipcio, de carácter anticomunista, cuyo promotor fue el coronel Abdel Salam Aref, después depuesto (1968) por otro golpe también militar a resultas del cual se nombra presidente del nuevo Gobierno Revolucionario al general Hasan Al Bakr.

Con el nuevo régimen hubo dos etapas: una primera (1968-1972) de imposición de la tesis radicales del Partido Baaz consistentes básicamente en una reapertura a las relaciones con la hoy extinta URSS, lo que no impidió un nuevo golpe de Estado que llevó al poder al ala derecha de ese partido; y una segunda en la que la mala economía del país coincidió con el crecimiento de poder político de Sadam Hussein y donde el prosovietismo se moderó hacia una postura más práctica y aperturista, lo que llevó a un Acuerdo (de Argel) con Irán en el año 1975.

Sadam accedió al poder en 1979 sucediendo a Bakr y reafirmando su no alineación. El sátrapa fue jefe de Estado y de Gobierno, coincidiendo en su persona además los cargos de jefe de las Fuerzas Armadas y del Consejo del Mando de la Revolución, este último de idéntica composición al mando regional del Partido Baaz. Su Constitución (provisional) data de 22 de septiembre de 1968, enmendada en los años 1970 y 1971. Su Parlamento consultivo, de 300 miembros en total, se componía de una Asamblea General de 250 y un Consejo Kurdo Legislativo restante, mientras que en cuanto al poder judicial se dividían los asuntos según fueran civiles o religiosos y existiendo además juzgados especiales para asuntos de su seguridad nacional.

En cuanto al sistema legal autóctono era el siguiente (6):

En el islam surgieron cinco escuelas jurídicas, cuatro suníes y una chií. Las cuatro escuelas suníes aparecieron en los dos primeros siglos del islam: la shafi, la hanafi, la maliki y la hanbali. Todas utilizan de forma sistemática el razonamiento para esclarecer cuestiones legales no resueltas por el Corán o la Suna. Difieren ante todo por el énfasis que ponen en la autoridad textual o en el razonamiento analógico, pero cada escuela reconoce las conclusiones de las demás como legítimas y dentro del marco de la ortodoxia islámica. Cada escuela tiende a ser la hegemónica en determinadas regiones del mundo: la hanafi en el subcontinente indio, Asia Central, Turquía y en cierta medida en Egipto, Jordania, Irán e Irak; la maliki en el norte de África; la shafi en el sureste asiático, y la hanbali en Arabia Saudí.

La escuela chií (llamada *jafari*) domina en Irán. Los chiíes o chiítas son el único grupo disidente de importancia con respecto a la ortodoxia suní que sobrevive en el islam. Surgieron a consecuencia de una turbulenta disputa familiar sobre la sucesión política de Mahoma a la muerte de Alí. Los chiíes afirman que:

«Gobernar a la comunidad se trata de un derecho divino de los descendientes del Profeta a través de su hija Fátima y su marido Alí.»

---

(6) Para una mayor precisión metodológica de la peculiaridad del sistema jurídico islámico puede verse, por ejemplo, el artículo de COMBALÍA, Zoila: «Estatuto de la mujer en el Derecho matrimonial islámico», mayo de 2001, en la Sección de Derecho Civil de artículos doctrinales de noticias *jurídicas.com*, y que tiene como fuente el número 6 de la revista *AequAlitas*, editada por el Instituto Aragonés de la Mujer y la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

Quien inaugurara el periodo denominado de los «cuatro califas justos» (658-750). Dentro del grupo de los chiíes hay quienes creen en una serie de 12 caudillos religiosos infalibles que arrancan con el imam Alí, por lo que a este grupo también se le conoce como «duodecimanos». El duodécimo y último imam desapareció en el año 873, y los chiíes esperan que a su regreso el mundo se vea presidido por la justicia. Teniendo en cuenta que proclaman la infalibilidad absoluta de los jefes de la comunidad, éstos deben ejercerla con autoridad. El imam (de carácter semidivino) es, por su propia condición, el único designado por la luz divina «para explicar la Ley de Dios». Hasta ese momento, incluso el mejor gobernante no tendrá la legitimidad absoluta. Además de los duodecimanos, otros grupos chiíes han sido los zhaydíes, los israelíes o los nusayríes. Quizá porque para los musulmanes la familia y la mezquita, sobre todo, son sagradas, como peculiaridad de esta religión con respecto a la católica existen una serie de costumbres religiosas y sociales que hay que preservar, según los expertos locales, para no tener por cualquier occidental ningún incidente con la población, a saber:

«No entrar en casa sin permiso del dueño masculino de la misma, quitarse el calzado si el dueño hace lo propio, comer y beber lo ofrecido para no incurrir de contrario en un sentimiento de ofensa, no tocar ni mirar directamente a los ojos a sus mujeres, no hacer fotos sin permiso, no miccionar próximo a una mezquita y pedir permiso para ir al servicio, no yendo hasta tenerlo concedido.»

## El problema del estatus bélico

### *Sobre el Derecho aplicable*

La misión permitía utilizar las armas por la fuerza en supuestos específicos –de ahí las reglas de enfrentamiento–, motivo por el cual resultaba necesario de inmediato regular jurídicamente ya, a través del Derecho de la Guerra, tales supuestos (7), toda vez que llegado el caso también esa clase de fuerza, atendiendo a que se encontraba integrada en una fuerza multinacional de coalición beligerante:

«En principio podía encontrarse en la circunstancia tanto de tomar prisioneros como, de contrario, de verse capturado su personal por parte iraquí.»

Si se hubiera planteado ese último supuesto, debía tenerse en cuenta:

1. Que el conflicto en sí, en esas fechas, todavía estaba vivo.
2. Que hasta el momento no se trataba, pues, de una misión de «paz» posconflicto; al menos en puridad de hechos, otra cosa es en *desideratums* de futuro inmediato.
3. Que la Convención sobre la Seguridad del Personal de Naciones Unidas y el Personal Asociado, de 9 de noviembre de 1994, establece claramente en su artículo 20 que

---

(7) Una anécdota en travesía fue la siguiente: la noche del lunes 8 de abril de 2003 hubo por la proa, a estribor del buque, sobre las diez y media, una patrullera militar (al parecer iraní) haciendo una maniobra cercana a la fragata *Reina Sofía* consistente en disuadir la entrada en sus aguas territoriales próximas; tal circunstancia simplemente obligó a tener preparada en el castillo de puente una ametralladora apuntada a ese blanco por si la cercanía de la embarcación se tornase en una amenaza real que, por suerte, quedó desvanecida al observarse que en un determinado momento cambió de actitud alejándose de su rumbo. No se hizo, pues, más que aplicar las reglas de enfrentamientos.

nada de lo dispuesto en esa Convención afectará a la aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario:

«En relación con la protección de las operaciones de Naciones Unidas y del personal de Naciones Unidas ni a la responsabilidad de ese personal de respetar ese derecho.»

Por tanto, se interpretaba que a partir de la entrada en vigor de la citada Convención –y desde la perspectiva española– ya no debía caber ninguna duda sobre la aplicación del Derecho de los Conflictos Armados (inclusive a las operaciones de paz onusianas, de las que no era aún el caso, según la normativa de la comunidad internacional). Es decir, independientemente del *ius ad bellum* y, a tenor de la reminiscencia jurídica de una vieja polémica, de que la guerra fuera justa o no. Además, si bien sí para el Reino de España, sin embargo, en un conflicto estadounidense-iraquí los importantes Protocolos Adicionales de 1977 a las Convenciones de Ginebra de 1949 no eran aplicables e invocables para ante las dos potencias estatales enfrentadas por falta de la correspondiente firma estatal de ambas, con lo que la posición de la propia misión española podía verse «cristalinamente resentida» para temor sobre todo de los pacifistas nacionales irredentos, alborotadores políticos o no, en cualquier caso nunca escarmentados por el hecho siempre latente de existencia universal y milenaria: la guerra.

A mayor abundamiento, según el artículo 2 común de los cuatro Convenios de Ginebra (desde 1949), la aplicación de ese Derecho, por un lado, no depende en la práctica de una declaración formal de guerra –que no la hubo tampoco en este caso–, ni de que haya habido un reconocimiento de ese estado de guerra –que sí lo hubo–, ni tampoco de la denominación que puedan tener las partes en conflicto (el «eje del mal» o los «enemigos de Alá»): basta la existencia de un conflicto armado, y éste se produce no «cuando las ranas se peinan canas» sino cuando una Parte usa la fuerza de las armas contra otra Parte; por otro lado, según el mismo precepto el Derecho de la Guerra se aplica en todos los casos de «ocupación», incluso cuando no se encuentra resistencia armada, de forma que incluso si esta operación hubiera sido emprendida de acuerdo con el *ius ad bellum* por la propia Organización de Naciones Unidas (la famosa resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1441 para muchos no bastaba) para la imposición de paz (en virtud del Capítulo VII de la Carta de San Francisco) las normas de Derecho de la Guerra como *ius in bello* también debieran haber sido aplicadas en cualquier caso por el contingente español.

*Régimen jurídico aplicable: el estatuto o no de beligerancia*

Los únicos que tienen derecho a participar directamente en las hostilidades son los combatientes, en cuyo caso tienen la protección específica del Derecho de la Guerra:

«Si nuestra fuerza se integraba con la de la coalición era fácil comprender que en aquellos momentos podía haberse entendido por los iraquíes un supuesto análogo al de la situación de los “comandos” y en general de las fuerzas que, perteneciendo al ejército enemigo y llevando su uniforme, operan en la retaguardia de las fuerzas propias, habiendo sido aerotransportados a la misma o trasladados de cualquier otra forma.»

No hay duda, según nuestro modesto parecer, que (salvo el personal médico y religioso) desde el punto de vista del Derecho de los Conflictos Armados la participación española se cifraba en fuerzas regulares que gozaban del estatuto de beligerancia legítima y sus miembros de la cualidad de combatientes legítimos.

A ojos de cualquier iraquí «operar» logísticamente detrás de la línea del frente, de la forma que fuese, no era una cosa más que otro modo de combatir, cuya licitud además no podía ponerse en duda, por cuanto que ese suceso no está prohibido y existe el precedente histórico en la Segunda Guerra Mundial de que la orden alemana de 18 de octubre de 1942, por la que se ordenó exterminar a ese tipo de comandos, fue juzgada posteriormente como un «delito de guerra».

En la práctica, es fácil imaginar que la expectativa era entonces la de que los iraquíes acogiesen así un concepto amplio (lato) de beligerancia predicable a la fuerza, es decir, para ellos eran beligerantes todos los que tomaban parte en una guerra, cualquiera que fuera la forma en que lo hicieran, lo cual no quiere decir que por lo menos en la teoría ello representase para España una menor protección para su fuerza, toda vez que si fuera así el artículo 43 del Protocolo I de 1977 Adicional a los Convenios de Ginebra –relativo a la protección de víctimas en los conflictos armados– estipula unos requisitos del combatiente legítimo cuyo cumplimiento le otorga jurídicamente a su favor el gozo como tal de un estatuto específico consistente en a) El derecho a participar en las hostilidades. b) De ser tratado como prisionero de guerra cuando cae en poder del enemigo y recibir –se insiste, en la teoría jurídica– la protección y cuidados debidos a los heridos, enfermos y náufragos de las Fuerzas Armadas (so pena en caso contrario de poder incurrir –*a posteriori*– en un caso de responsabilidad de un posible «crimen penal internacional o de violación de las leyes y usos de la guerra»). Aquellos requisitos, según la propia literalidad del precepto, son:

1. Que pertenezca a una fuerza organizada.
2. Que tenga un mando responsable de la conducta de sus subordinados.
3. Estar sometido a un régimen de disciplina interna, y por último.
4. Que haga cumplir, *inter alia*, las normas de Derecho Internacional aplicables en los conflictos armados.

Si los mismos los aplicamos al caso se observa que de hecho y de derecho se cumplían todos, con dos únicas excepciones: el personal sanitario y religioso, que no son combatientes (artículo 43,2 del Protocolo I Adicional). Otra cosa es que en la práctica, y sobre todo ante el «desmesurado» reproche de la falta de consenso por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se tuviera una voluntad firme real de ejercer el derecho a participar directamente en las hostilidades mientras durasen, puesto que –según vimos– la meta era participar en la contribución a la paz una vez acabadas aquéllas, no en ningún combate premeditado.

La conclusión a la que se llegaba entonces, desde el punto de vista jurídico, se centraría en tener claros al menos los siguientes asertos:

1. Que el Derecho aplicable, pese a poder considerarse la operación como una misión deseable de paz, era el Derecho de la Guerra sin eufemismo alguno.
2. Que el estatuto aplicable a la fuerza, para garantizar su protección con arreglo a dicho Derecho, era el de beligerancia legítima.

3. Que si el conflicto no hubiera «acabado» formalmente a la llegada del buque *Galicia* a Umm Qsar, la fuerza española en él transportada se podía haber encontrado en la situación tanto de capturar a un iraquí, en cuanto miembro de su fuerza regular, como en el caso inverso, en cuyo último caso (que gracias a Dios no pasó), al tenerse teóricamente el estatuto de beligerancia y combatientes legítimos el régimen jurídico de trato a esperar (por lo menos, se insiste, en la teoría) hubiese sido el de prisionero de guerra, esto es, el contemplado en el III Convenio de Ginebra de 1949.

Sin embargo, la guerra terminó precisamente el día de llegada del buque *Galicia* a puerto de Umm Qsar, es decir, para que nos entendamos todos: el mismo día (9 de abril de 2003) en que televisivamente se ve cómo cae en Bagdad la famosa estatua cementada de Sadam.

Y a partir de aquí sí ya fue donde empezó en realidad la deseada misión de paz posconflicto.

### *La misión real y posconflicto*

Para contrarréplica de la estática doctrina posiblemente reticente a esta opinión desde el punto de vista del *ius in bello* (no sabemos si *ad bellum*) legitimadora de la acción española en Irak, e independientemente de que aquélla estuviera o no respaldada por el dato sólo formal de un Acuerdo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (único dato que al parecer intelectual y jurídicamente nos enfrentan como diatriba), se añade otro argumento.

Nos referimos a aquel que, a la vez, servía de refuerzo al espíritu que psicológica y, fuera de cualquier tabú, ¿por qué no decirlo?, invadía la participación militar española en aquellos momentos: si no hay por uno una hostilidad real en la guerra, pese a verse involucrado en ella, o se toman las armas o, por el contrario, es sabido que no cabe sólo ser neutral, sino que también cabe el estatuto de no beligerancia. Sólo dos no se pelean si uno no quiere, se suele decir. Es más, para don Raimundo Rodríguez Roca (8), por ejemplo, una de las cosas que ha confirmado la guerra de Irak es que a nivel táctico es primordial que las fuerzas dispongan de suficiente flexibilidad para evolucionar rápidamente de situaciones de máxima exigencia, como son operaciones de guerra, a otras de paz, y, algunas veces, de realizar ambas simultáneamente (pensemos en el caso de Afganistán con la operación *Tora Bora* y *Anaconda*, por ejemplo.)

Pues bien, caso de no haberse acabado la guerra en el momento advertido, «tal como algunos quizá también pudieran reprocharnos, entendemos» que en todo caso el deseo de la fuerza española y, por tanto, se supone que también de quien la enviaba, pudiera «a nuestro juicio» haberse visto cubierto jurídicamente bajo la realidad –aquí ya no presunta– de que la ayuda prestada por el español allí no sólo era a una de las partes, la coalición atlántica, sino también al pueblo iraquí: a unos en logística y a otros en salud.

Ayudar activamente a ambos contendientes es, precisamente, lo característico de ese «estatuto de no beligerancia»; y ello, dicho de forma muy simplista, frente a la negación de cualquier tipo de ayuda a ningún contendiente (que eso sí es lo característico de «la neutralidad»).

---

(8) *Ibidem*. (Prólogo).

Pensemos, por ejemplo, que históricamente ya en la Segunda Guerra Mundial la postura de la España de Franco ante los dos adversarios que combatían varió en el curso de aquélla: Franco sólo adoptó el estatuto de neutralidad pura y dura, si se nos permite la coloquial expresión, «cuando le vio las orejas al lobo», es decir, cuando superada la fase de los Acuerdos de Hendaya (con Hitler) y Vordiguera (con Mussolini) la derrota final italo-alemana ya se comenzó a fraguar en el norte de África por las victorias anglo-norteamericanas. A veces, quizá sea positivo sacar también argumentos jurídicos del baúl de los recuerdos. Para eso está la Historia.

*¿Y cómo se manifestó en la práctica ese estatuto de no beligerancia que, como tesis de legitimidad de actuación, pudiérase haberse sostenido en torno la participación militar española en Irak?*

Cualquier lector de este opúsculo que a la vez «tire de hemeroteca» relativa a aquella época comprobará que el servicio médico español de la misión llevó a cabo intervenciones médicas de iraquíes en el campo de prisioneros de Camp Bucca, regentado por el coronel Ecke (bombero del 11-S y reservista para su mayor gloria), a unos 20 kilómetros de Umm Qsar, en pleno desierto.

Precisamente con motivo de las labores sobre seguridad al personal médico y sanitario que allí se realizaban por parte del soldado de turno, se entendió que el alcance de la labor de protección asignada a ese soldado no conllevaba implícitamente en ningún caso la «orden de custodia» del prisionero-paciente, sino que su concreta función se terminaba en la mera vigilancia, protección y escolta del médico o sanitario español. La diferencia entre uno y otro supuesto era la siguiente: si se hubiera entendido que se tenía la «orden de custodia» del prisionero-paciente para poder desempeñar la protección requerida, entonces entenderíamos que se hubiera colocado a nuestro soldado en la misma postura que la del verdadero beligerante contra el otro (es decir, la misma que la del soldado americano frente al prisionero iraquí); esto es, y dicho en *román paladino*, con el derecho no sólo a interrogarle (9) sino que, es más, a dispararle en caso de una fuga irremediable; por el contrario, dado que se entendió que el soldado español desde

---

(9) El día 9 de mayo de 2003 se visitó el campo de prisioneros de Camp Bucca y gracias al coronel militar jurídico norteamericano (Seventino) se puede contar en estos momentos la experiencia de cómo se le hacían los interrogatorios al personal iraquí prisionero: en el interior de una caravana de camión tipo camping se encontraban tres mesas. Antes de entrar y ser interrogados se hallaban afuera sentados unos 50 aprehendidos formando un rectángulo. De pie un soldado norteamericano les leía los apartados del III Convenio de Ginebra que les atañían, quizá para predisponerlos legítimamente a dar información. Una vez iniciado el interrogatorio individual dentro de la caravana enseñaban la chapa de su muñequera, se le tomaban datos en un acto de simples diligencias preliminares, enseñaban sus pertenencias de los bolsillos, los tatuajes sospechosos, y dejaban en el suelo el paquete de lo que se les había entregado (un plato, una manta, el Corán, un mono azul y productos de higiene). Estando presente un traductor y dos soldados, uno norteamericano y otro británico, le informaban sin ninguna asistencia letrada que el objeto de sus preguntas era saber verdad, que si mentían podían entrar en contradicciones, que se les preguntaría sus retractaciones y que, tal circunstancia, podía perjudicarles ya que eran los casos típicos de justificación de mayor permanencia en el campo, por lo que se les exhortaba por su bien a la colaboración y que dijese cuanto fuese cierto para poderse ir a su casa cuanto antes. Se observó que de este interrogatorio, quizá «táctico» ya de antemano, ninguno se negó a ser preguntado y a sólo decir su nombre, empleo, unidad y fecha de nacimiento; al contrario: cantaban hasta la *Traviatta* de Verdi.

luego no tenía dada ninguna «orden de custodia» sobre los prisioneros-pacientes iraquíes, en caso de fuga irremediable de éstos, dado también a su estatuto de no beligerancia antes ya sostenido, el soldado español no tenía por qué dispararle. Esa incidencia sólo estaba prevista para el caso de que siempre que la citada huida no fuera de hecho peligrosa para la integridad personal de algún médico o sanitario español.

#### *La fundamentación jurídica de esta solución*

Con la apoyatura ya también en vigor de la normativa bélica, creemos que sí se podía encontrar:

1. En el primer párrafo del artículo 39 del III Convenio de Ginebra, aplicable a todos los actores (Estados Unidos, Irak y España –desde el año 1953). En él se estipula que:  
«Cada campo de prisioneros de guerra estará colocado bajo la autoridad directa de un oficial responsable *perteneciente a las Fuerzas Armadas de la potencia en cuyo poder se hallen los cautivos* –léase aquí Estados Unidos y no España. Este oficial poseerá el texto del presente Convenio, vigilará que las presentes disposiciones lleguen a conocimiento del personal puesto a sus órdenes y asumirán la responsabilidad por su aplicación, bajo el control de *su Gobierno*» (el guión comentado y *cursiva* son propias).
2. En que según el artículo 12 del I Protocolo Adicional de 1977 a los de Ginebra de 1949, aplicable a España desde 1989, España debía proteger a sus unidades sanitarias tal y como éstas son definidas en el artículo 8 del mismo texto últimamente citado (10), no quedando exenta de observar dicha protección bajo condición, en materia de disciplina, de lo establecido en el *artículo 42 del III Convenio de Ginebra* aquí ya sí aplicable a todos los actores –Estados Unidos, Irak y España, entre otros–, esto es, que:  
«El uso de armas contra los prisioneros de guerra, en particular aquellos que se evaden o intentan evadirse, *sólo* constituirá un recurso extremo al cual habrá de preceder siempre una orden apropiada a las circunstancias.» La *cursiva* es de nuestra cosecha.

Por último, con el fin de apuntillar el anecdotario de hechos célebres y de carácter histórico de tan peculiar viaje decir que la detención de Abu Abbas, esto es, el terrorista que en su día hundió el buque italiano *Achille Lauro*, tuvo lugar en Bagdad el día 17 de abril de 2003.

Si la fuerza española se hubiera visto implicada en un cometido semejante debe tenerse en cuenta que en materia de centros de detención existen las siguientes prevenciones:

---

(10) El artículo 8 del Protocolo, referente a la terminología «auténtica» relacionada, en su letra e dispone textualmente que se entiende por «unidades sanitarias» los establecimientos y otras formaciones, militares o civiles, organizados con fines sanitarios, a saber: la búsqueda, recogida, transporte, diagnóstico y tratamiento (incluidos los primeros auxilios) de los heridos, enfermos y náufragos, así como la prevención de las enfermedades. La expresión comprende, entre otros, los hospitales y otras unidades familiares, los centros de transfusión de sangre, los centros e institutos de medicina preventiva y los depósitos de material sanitario, así como los almacenes de material sanitario y de productos farmacéuticos de estas unidades. Las unidades sanitarias pueden ser fijas o móviles, permanentes o temporales.

1. Que es un campo que afecta a las operaciones.
2. Que al estar éstas conducidas de acuerdo con la Ley Internacional de los Derechos Humanos, en cuanto criterio de trato digno estándar al que nos podemos remitir sería el del siguiente articulado del III Convenio de Ginebra de 1949, y relativo al trato de prisioneros de guerra.
3. Sobre las condiciones de habitabilidad de tales centros el artículo 25, tercer párrafo dispone que:

«(...) Los locales afectos al uso individual y colectivo de los prisioneros deberán estar completamente al abrigo de la humedad y resultar lo suficientemente calientes y alumbrados, especialmente entre la caída de la tarde y la extinción de los fuegos. Se tomarán las máximas precauciones contra el peligro de incendio. En todos los campos donde se hallen concentrados prisioneros de guerra al mismo tiempo que presos, se les reservarán dormitorios aparte.»

Esto implica tener a su disposición una infraestructura mínima de duchas, aseo, comedor y, sobre todo, de atención sanitaria (habida cuenta las responsabilidades de aprehensión o custodia), toda vez que tales locales deben reunir unas condiciones higiénico-sanitarias equivalentes a las de las tropas nacionales (un *corimec*, por ejemplo).

Asimismo la superficie total, el volumen mínimo de aire, el mobiliario y la ropa de cama estarán garantizadas, así como la ventilación directa, la iluminación y la calefacción, debiendo además existir separación entre mujeres y hombres, sobre todo en tierra asiática, africana o árabe. Por otra parte se tiene previsto el respeto de su culto y puede habilitarse uno de acuerdo a su credo religioso o que haga la función de él (capillas).

### **Conclusiones: lecciones aprendidas proyectadas al caso del Líbano**

El presente trabajo ha pretendido enfocar su estudio desde el punto de vista dinámico de un conflicto en sus inicios, no estático. Y por seguir un método comparativo conclusivo estableceremos sus distingos y similitudes con otro conflicto más reciente, el libanés.

#### *Diferencias*

1. La guerra de Irak (siempre nos vamos a referir a la última) tuvo como actores de contienda a una alianza de países (Acuerdo de las Azores) y un Estado (Irak). En el Líbano la guerra lo ha sido entre el Ejército terrorista de un Estado y otro Estado: *Hizbollah* e Israel.
2. En la guerra de Irak no hubo declaración de guerra, en la del Líbano sí.
3. La guerra de Irak fue de una aspiración preventiva, la del Líbano de represalia en toda regla, no sólo de un mero *raid*.
4. La participación bélica española en la guerra de Irak, al menos en su inicio, ha sido mediáticamente utilizada no sólo y exclusivamente en mera clave política de consumo interior, también desde el punto de vista de la política exterior y por muchos agentes; pero sin perjuicio de que hubiera peligros y riesgos no desdeñables, como de hecho entraña toda misión, no fue a «nuestro modesto juicio» una participación

real en términos de actividad bélica ofensiva tanto si nos atenemos a las previsiones en su día de la inteligencia, relativamente confirmadas en la práctica, como a su finalidad (se trataba de realizar una misión de paz «posconflicto»). Esta afirmación se hace bajo el bien entendido de que (también en función de nuestra particular reflexión jurídica del Derecho de los Conflictos Armados) se ha mantenido que si la misma misión analizada hubiera estado enmarcada –tal como algunos mantienen– durante el propio conflicto armado desatado, no una vez formalmente acabado, Aquélla hubiera podido ser compatible con el estatuto de «no beligerancia», no ya neutral, en cierta forma justificador del papel que desarrolló. Otra cosa es que esto guste o no. Sin embargo, en el caso del Líbano esta rémora operativa que influye hasta en la moral de los Ejércitos su incidencia, también según algunos dada, no ha tenido tanto revuelo mediático.

5. En la guerra de Irak hubo una cierta injerencia humanitaria a la soberanía de dicho país, no así en el caso del Líbano.
6. El ambiente tras la guerra de Irak, visto con el reloj del tiempo, no fue permisivo. En la del Líbano, al menos al principio (desembarco en playa con turistas), parece que sí.
7. Irak salía de una situación internacional crítica desde el punto de vista económico (embargos y bloqueos comerciales institucionalizados). El Líbano no.
8. El área de operaciones en una y otra guerra era distinta. Por tanto, también su centro de gravedad operacional.
9. La época de estación de inicio de ambas guerras fue distinta: invierno en la de Irak, verano en la del Líbano.
10. La intervención española en Irak no fue «onusiana» propiamente dicha. La del Líbano sí.

### *Similitudes*

1. La justificación última de ambas guerras fue el elemento terrorista: el estatal iraquí del gobierno de Sadam, bajo pretexto de sospecha de tenencia de armas de destrucción masiva, y el «no estatal» del ejército de *Hizbolá*, bajo pretexto del secuestro de dos soldados israelíes.
2. La finalidad en ambas misiones, pese a sus diferencias, es similar: lograr la estabilidad, la reconstrucción y apoyo humanitario. Sin embargo, sí hay una diferencia destacable: en el Líbano se opera como fuerza de interposición entre dos Partes.
3. Tanto Irak como el Líbano contaron con el apoyo o simpatía del mundo árabe en general, así como de grupos terroristas islámicos.
4. Al principio, la intervención española en Irak lo fue como fuerza conjunta. La del Líbano también.
5. En ambas guerras, pese a sutiles diferencias, puede decirse que han intervenido fuerzas convencionales.
6. Tanto en Irak como en el Líbano predominan los musulmanes chiíes, pero en Irak el poder lo tenían los suníes. La influencia exterior en ambas regiones es común: Irán y Siria.
7. La fuente de legitimidad de ambas es distinta formalmente, pero no de fondo: la lucha contra el terrorismo internacional y, se supone, que en el fondo también de toda clase, y de logro de estabilidad en el siempre conflictivo Mediterráneo Oriental.

8. Ambos países, Irak y Líbano, guardaban ya experiencias de guerra en los albores del siglo XX; y ahora también a inicios del siglo XXI.

### **Bibliografía**

1. La de las jornadas o cursos en que se ha asistido, también como participante:

*I Jornadas de la Sociedad Internacional del Derecho de la Guerra* y que tuvieron lugar en el Cuartel General del Ejército del Aire, Madrid, noviembre de 1996.

*Jornadas de Universidad de Verano* organizadas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, en Ávila, sobre materia de seguridad y defensa, junio de 1999.

*I Jornadas de Asesoramiento Jurídico* en el ámbito del Ministerio de Defensa, que tuvieron lugar en la calle Princesa, Madrid, año 2000.

*Jornadas de Jurisdicción Militar en el Ámbito Penal y Disciplinario* que tuvieron lugar en la sede del Consejo General del Poder Judicial, por ser dicho órgano gubernativo judicial su organizador, Madrid, junio de 2006.

XIV Curso Internacional de Defensa, sobre «Mediterráneo: Unión y Frontera», Jaca, junio de 2006,

2. Manuales generales y específicos sobre Derecho de la Guerra y Misiones de Paz.
3. Internet y página *web*, por ejemplo, de «noticias jurídicas».
4. Uso de bibliotecas universitarias, del Instituto «General Gutiérrez Mellado» en Madrid, y de los Ilustres Colegios de Abogados de Las Palmas de Gran Canaria y Valencia.
5. La referenciada en notas.

# **RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS**



*Adeflor:  
en la guerra  
de África*

Editorial VTP

---

ARIAS GONZÁLEZ, Luis

---

*Adeflor: en la guerra de África (1921)*

---

Editorial VTP, Gijón, 2008.

---

En la actualidad, las relaciones entre los ejércitos del llamado «mundo occidental» y los periodistas que ejercen como corresponsales de guerra no pasan, precisamente, por uno de sus mejores momentos. Toda una retahíla de acusaciones mutuas se suceden y entrecruzan en una espiral que conduce a un callejón sin salida, a una especie de estéril apagón informativo tan palpable y evidente en Estados Unidos como en el resto de los demás países, incluyendo el nuestro tal y como demuestra el desconocimiento y el desinterés casi absoluto que tiene la mayoría de la población española en torno al despliegue y a la actuación internacional de sus tropas, siempre manifiestas en las encuestas de opinión pública. Mientras los cronistas alzan sus voces en defensa de la libertad de acción, contra las cortapisas al derecho a la información y en denuncia de la elevada peligrosidad de un oficio que acarrea dolorosas –¿e inevitables?– muertes por «fuego amigo», los militares contraatacan usando como munición la manipulación informativa de la que se sienten objeto a través de determinadas campañas –especialmente las que se basan en la demoledora inmediatez y la fragmentación descontextualizada de Internet– y todas las consecuencias nefastas e imprevisibles causadas por la difusión informativa que ha desbaratado o puesto en entredicho muchas de las operaciones bélicas meticulosamente previstas. Por eso, quizás sea éste el momento adecuado para volver la vista atrás y recurrir a la vieja imagen de la «Historia como maestra de la vida» a fin de encontrar una solución que nos permita superar ésta, más que aparente, falta de sintonía en la que nos movemos y reconciliar a dos segmentos que están condenados a entenderse.

En la mayoría de las obras especializadas en torno al periodismo de guerra, figura Pedro Antonio de Alarcón como el escritor que inauguró en España el oficio de reportero de guerra cuando fue enviado –y pagado generosamente– a la campaña marroquí de Tetuán, encabezada por O'Donnell, en el año 1860. Esta afirmación deja inexplicablemente al margen a los cronistas de Indias que en los siglos XVI y XVII acompañaron a conquistadores y descubridores con sus tinteros y sus maravillosos testimonios de primera mano. Estimo que a ellos les corresponde el título de ser los verdaderos pioneros y fundadores en nuestro país de este oficio al que han pertenecido, desde entonces, figuras de primer orden tanto en el plano literario como en el historiográfico y analítico. Encabezarían así una excepcional nómina de autores que llega hasta nuestros mismos días con nombres conocidos como los de Manuel Leguineche, José María Ansón, Pedro Erquicia o Arturo Pérez Reverte por citar sólo a los más mediáticos y en la que podemos entresacar también a Galdós, Azorín, Unamuno, Pérez de Ayala y un largísimo etcétera merecedor de una atención mucho más pormenorizada que la que podemos ofrecer ahora en una breve reseña como ésta.

De entre todos los hechos de armas en que se ha visto envuelta España en el pasado siglo hay dos fundamentales tanto desde el punto de vista periodístico como histórico:

la guerra civil y la guerra de África. Resulta sobradamente sabido que la contienda fratricida de 1936 a 1939 atrajo la atención del mundo entero suscitando un interés tal que provocó que todos los grandes medios informativos enviaran a sus mejores plumas, fotógrafos y directores de cine. En cuanto a la guerra de África, nuestro peculiar y larguísimo «Vietnam», tuvo también un seguimiento muy marcado aunque la diferencia es que se enfocó a un consumo meramente nacional e interno. Tras las dos mayores tragedias que fueron el desastre del barranco del Lobo (1909) y el mazazo de Annual y monte Arruit (1921), los periódicos dedicaron casi la mitad de sus hojas a estos hechos que conmocionaron profundamente a una adormecida sociedad. Además de los partes oficiales y de los escuetos cables telegráficos, van a ir apareciendo en los rotativos españoles una serie de crónicas firmadas por lo más selecto de la profesión: Tebib-el Arrumi, Corrochano, Rafael Sánchez Mazas, Pérez Lugín, Eduardo Ortega y Gasset, Indalecio Prieto, etc. Este maridaje entre la literatura y la información de guerra alcanza sus cotas más altas con la narrativa de los escritores-periodistas-soldados que fueron Sender –y su novela *Imán*–, José Díaz –*El bloqueo*–, Ernesto Giménez Caballero –*Notas marruecas de un soldado*– y Arturo Barea –*La forja de un rebelde*–, ofreciendo de esta forma una visión que complementa a la perfección la más aséptica y partidaria presente en las memorias profesionales escritas por los militares de oficio que, además, estuvieron directamente involucrados en el conflicto africanista (Franco, Berenguer, Beibegder, Cavalcanti, etc.). Sorprende como, en el año 1921, en medio de una situación caótica en la Comandancia de Melilla, con el dolor paralizante causado por los 10.000 muertos inflingidos en dos días y los más de 600 prisioneros capturados por los rifeños de Abdel-Krim, con un Ejército receloso y desconfiado, asediado por multitud de críticas, con un Gobierno incapaz de llevar a cabo una actuación coherente y duradera, se pudiera hacer un periodismo de tanta altura y ponderación como el que se hizo. Una labor desempeñada rigurosamente a pesar de la censura previa –la antipática «doña Anastasia» en los términos de Mariano de Cavia–, de la precariedad de los medios técnicos del momento y de los peligros reales a que se sometían los muchos enviados especiales que allí acudieron en búsqueda de noticias y con la esperanza de crear opinión.

La explicación a toda esta paradoja –y la enseñanza consiguiente que de ello se desprende– hay que buscarla en que cada uno de los dos grupos implicados (periodistas y militares) se dedicaron escrupulosamente a cumplir con su obligación aunque ambos tuvieran intereses distintos, cuando no contrapuestos, logrando así un equilibrio de acción y de información en que, más o menos y dejando excepciones al margen, cada uno asumió el papel que le correspondía, teniendo como eje rector el principio sagrado del respeto mutuo. En medio de esta heterogénea «*harka* periodística» –según sus propias palabras–, se encontraba el director de un periódico de provincias –*El Comercio* de Gijón– llamado Alfredo García García –*Adeflor* era su firma habitual. Este hombre escribió más de un centenar de crónicas entre el 6 de agosto y el 6 de diciembre de 1921, mientras recorría el frente, los cuarteles, los hospitales y los cementerios. En su labor incansable padeció los rigores de la censura pero también catarros, insolaciones y mojaduras, esquivó las balas de los «pacos», sufrió las picaduras de pulgas y mosquitos, escaló montes y estableció toda una red de informantes militares e indígenas que convirtieron sus columnas de *El Comercio* en una fuente histórica de primer orden completada con instantáneas fotográficas sacadas por él mismo, muchas de las cuales están

incluidas con gran acierto en el libro. Todo esto, hace que las crónicas de *Adeflor* ofrezcan una de las visiones más poliédricas de cuantas se han escrito sobre el tema, constituyendo una radiografía de lo que estaba sucediendo en el complejo escenario marroquí al mostrarnos sus muy distintas realidades y a todos y cada uno de sus actores.

Por sus páginas se entrecruzan las pequeñas historias personales con la visión de conjunto de la guerra, descripciones de batallas con entrevistas a Franco, Millán Astray, el alto comisario Berenguer, el teniente coronel Beibegder, el general Álvarez del Manzano, etcétera, y todo va de la mano de la crítica política y de la denuncia valiente de la sinrazón de la guerra aunque sin caer nunca en las demagogias baratas o «buenistas» tan repetidas hoy *ad nauseam*. *Adeflor* acostumbraba a ir vestido siempre de forma impecable con traje, corbata, chaleco y sombrero panamá, con un aspecto de *bon vivant* con su puro en la mano, tan alejado de como él mismo decía:

«Los periodistas de la guerra, que con sus trajes de campaña, sus prismáticos y sus leguis parecen militares que empuñan pluma como si ciñeran espada.»

Esto no le impedía arrastrarse por los montes, vivaquear siguiendo a las columnas (formó parte del primer contingente de periodistas que entró en el fuerte de monte Arruit, el 21 de octubre de 1921) y comiendo el rancho cuartelero, a la vez que era capaz de efectuar unos análisis tan acertados como independientes. Lo sorprendente es que todo lo llevó a cabo sin darle importancia ninguna, con un desapego total hacia su trabajo que ha permanecido hasta ahora sepultado en las hemerotecas.

Hay que agradecer, por tanto esta labor de rescate promovida por el investigador responsable de la recopilación y que lo es a la vez del estudio crítico y de una introducción explicativa y de todas las notas aclaratorias que salpican el texto y lo contextualizan adecuadamente para los lectores no especializados. Este aparato erudito, también nos ayuda a conocer mejor la personalidad de este periodista de raza, intuitivo, de gran cultura y con una curiosidad siempre insatisfecha que, además, poseía dos cualidades que no siempre son fáciles de encontrar entre los informadores: memoria y capacidad de análisis. Las crónicas y el estudio complementario conforman un libro ameno de leer y que satisfará plenamente tanto a los interesados en la historia militar en general o en los sucesos de la intervención española en África en particular y en los avatares de la vida periodística de la década de los años veinte y de los treinta, como a todos aquellos que sólo deseen encontrarse con una lectura inteligente e interesante –y tremendamente divertida–, a caballo entre la narrativa, la historia y el ensayo, pues el pensamiento y muchas de las reflexiones de *Adeflor* sobre Marruecos y sus gentes o sobre el fenómeno de la guerra, gozan de una frescura difícil de encontrar y parecen escritas para el lector de hoy mismo.

A. A. G.



# **ACTIVIDADES DEL CENTRO**



## VISITA DE LA UNIVERSIDAD DE DEFENSA NACIONAL DE PAKISTÁN



Entre los días 4 y 9 de mayo visitó este Centro una delegación de la Universidad de Defensa Nacional de Pakistán, ésta estuvo compuesta por 22 personas, entre profesores y alumnos, al mando del mayor general Shahid Iqbal.

Durante su estancia, asistieron a conferencias sobre Política de Defensa Española (DIGENPOL), sobre Organizaciones Superiores de Defensa y sus Doctrinas de Estrategia (EMAD, EMACON, MPOS) y sobre el CESEDEN. Visitaron la Academia de Infantería de Toledo, y las empresas EADS-CASA.

## **DEBATE SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI**

El día 5 de mayo en el auditorio de CaixaForum Centro Social y Cultural de la Obra Social «la Caixa», tuvo lugar un debate sobre: *Seguridad y Defensa en los inicios del siglo XXI. Desafíos y riesgos. Soluciones en el actual escenario estratégico: ámbito nacional e internacional*, organizado por el Club Diálogos para la Democracia en colaboración con el CESEDEN.

El acto fue presidido conjuntamente por el presidente del Club de Diálogos para la Democracia don Antonio Gavilanes Dumont y por el teniente general DICESEDEN don Pedro Bernal Gutiérrez.

## **VISITA DEL JEFE DE ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA AL SIMULADOR JTLS**

El día 7 de mayo visitó el simulador JTLS del CESEDEN el jefe de Estado Mayor de la Defensa.

La exposición sobre el JTLS fue a cargo del almirante jefe de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas y la presentación CAX a cargo del capitán de corbeta Golmayo.

## **COLOQUIOS C4-08 (CASD-CESEDEN-CHEM-IDN)**

Entre los días 19 y 21 de mayo, tuvieron lugar los Coloquios C4-08, reuniones de trabajo, establecidas de mutuo acuerdo entre los Centros Superiores de Defensa de Francia, Italia, Portugal y España, con el objetivo de completar la formación de los colaboradores-concurrentes de diversos cursos, en el caso de España del Curso de Defensa Nacional, y formentar así la convivencia y el trabajo en grupo desarrollando temas de interés común a los cuatro países relacionados con el Mediterráneo. Tienen una periodicidad anual. Este año correspondió actuar como anfitrión al CHEM (*Centre Hautes Etudes Militaires*) de Francia.

## DIÁLOGO OTAN-MEDITERRÁNEO



El día 6 de mayo de 10:00 a 12:00 horas, en el paraninfo de este Centro, se desarrollaron las actividades previstas en el acto «Diálogo OTAN-Mediterráneo», organizada por la Asociación Atlántica Española.

## VISITA A ESPAÑA DEL CXII CURSO DEL COLEGIO DE DEFENSA DE LA OTAN (NADEFCOL)



Entre los días 7 y 9 de mayo visitó el CESEDEN una delegación formada por unas 130 personas (alumnos, profesores, acompañantes y personal de apoyo), pertenecientes a los países de la OTAN y la Asociación para la Paz, al mando del teniente general W. D. Loeser.

Durante su estancia, asistieron a varias conferencias en el CESEDEN y realizaron una visita cultural por Madrid.

## VISITA DEL COLEGIO NACIONAL DE DEFENSA DE NIGERIA



Entre los días 10 y 17 de mayo visitó el CESEDEN el XVI Curso del Colegio Nacional de Defensa de Nigeria, la delegación estuvo compuesta por 20 personas, entre profesores y alumnos, al mando del A. C. Ekwere Michael Nse.

Durante su estancia, asistieron a conferencias sobre Política Exterior de España en el África Subsahariana (MAE), Política de Defensa Española (DIGENPOL) y sobre el CESEDEN. Visitaron las empresas EADS-CASA, el Cuartel General del Ejército de Tierra, el Cuartel General de la Armada y el Cuartel General del Ejército del Aire, la Academia de Infantería de Toledo y el Palacio Real de Madrid.

## **MESA REDONDA CESEDEN-AEFE LAS RELACIONES DE ESPAÑA CON IBEROAMÉRICA: UN PATRIMONIO ESTRATÉGICO Y LA ESTRATEGIA DE UN PATRIMONIO**



El día 12 de mayo a las 19:00 horas, se celebró en el paraninfo de este Centro, una mesa redonda sobre: *Las relaciones de España con Iberoamérica: un patrimonio estratégico y la estrategia de un patrimonio*. El acto estuvo organizado por la Asociación Española de Fomento Europeo (AEFE) e Hidalga Cortesía Española en colaboración con el CESEDEN.

## **COMBINED JOINT EUROPEAN EXERCISE (CJEX) 08**



Los días 15 y 23 de mayo se desarrolló el ejercicio CJEX08 que se realiza anualmente entre las Escuelas de Estado Mayor de Alemania, España, Francia; Italia y Reino Unido, en distintas dependencias de este Centro.

## INAUGURACIÓN DEL II CURSO DE DEFENSA PARA OFICIALES SUPERIORES AFGANOS



El día 19 de mayo, a las 13:00 horas tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la inauguración del II Curso de Defensa para Oficiales Superiores Afganos, la inauguración oficial del citado Curso la realizó el secretario general de Política de Defensa.

## REUNIÓN DE EXPERTOS DE INTELIGENCIA EN TERRORISMO DE LA OTAN Y DEL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO



Entre los días 19 y 20 de mayo, en en paraninfo de este Centro, se desarrollaron las actividades previstas en la reunión semestral de expertos de inteligencia en terrorismo de la OTAN y del Diálogo Mediterráneo, organizada por la Unidad de Enlace sobre Terrorismo de la OTAN.

## **COMIDA-CONFERENCIA-COLOQUIO Y REUNIÓN DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA ASOCIACIÓN DE DIPLOMADOS EN ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (ADALEDE)**



El día 22 de mayo, en el comedor «Cristobal Colón» y en la biblioteca de este Centro, tuvo lugar la celebración de la comida-conferencia-coloquio y posterior Junta Directiva de la Asociación de ADALEDE.

## PRESENTACIÓN CURSOS-MÁSTER DE LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS (URJC)



El día 26 de mayo, en la sala «Hernán Cortés» de este Centro, tuvo lugar la presentación de unos cursos de la URJC, organizado conjuntamente por el CESEDEN y esta Universidad.

## VISITA A ESPAÑA DE UNA DELEGACIÓN DEL CURSO DE ESTADO MAYOR DE LAS FUERZAS ARMADAS DEL REINO DE ARABIA SAUDÍ



El día 26 de mayo visitó el CESEDEN una delegación del Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas del Reino de Arabia Saudí, compuesta por 16 personas, entre profesores y alumnos, al mando del general de brigada, don Ali Bin Mohamad Hezam Alshahrani

Durante su estancia, asistieron a conferencias sobre las Fuerzas Armadas españolas (EMACON) y sobre el CESEDEN.

## PRESENTACIÓN DE LA PUBLICACIÓN *PANORAMA ESTRATÉGICO 2007/2008* DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE)



El día 26 de mayo a las 19:00 horas, en el paraninfo de este Centro, tuvo lugar la presentación de la publicación *Panorama Estratégico 2007/2008*, organizada por la Secretaría General de Política de Defensa en colaboración con el Real Instituto Elcano.

## CONFERENCIA DE LA ASOCIACIÓN ATLÁNTICA ESPAÑOLA



El día 27 de mayo, a las 19:00 horas, el embajador de la Federación Rusa en España, excelentísimo señor don Alexander Kutnetsov, impartió una conferencia con el título: *Las relaciones con la Unión Europea y la OTAN en la política exterior de Rusia*, organizada por la Asociación Atlántica Española en colaboración con el CESEDEN.

## VISITA A ESPAÑA DE UNA DELEGACIÓN DEL CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA DE TAILANDIA



El día 28 de mayo visitó el CESEDEN una delegación del Centro Superior de Estudios de la Defensa de Tailandia compuesta por 45 personas.

Durante su estancia, asistieron a una conferencia sobre el CESEDEN.

**CONFERENCIA DEL JEFE DEL ESTADO MAYOR  
DE LA DEFENSA (JEMAD) DE PORTUGAL  
AL IX CURSO DE ESTADO MAYOR DE LAS FUERZAS  
ARMADAS**



El día 28 de mayo visitó el CESEDEN el excelentísimo señor general don Luis Valença Pinto, JEMAD de Portugal, con motivo de la conferencia que impartirá al IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

## **CLAUSURA DEL XVI CURSO DE ALTA GESTIÓN LOGÍSTICA Y IV CURSO DE ALTA GESTIÓN DEL RECURSO FINANCIERO**



El día 29 de mayo, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la clausura del XVI Curso de Alta Gestión Logística y IV Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero y entrega de diplomas. Dicho acto fue clausurado por el excelentísimo señor secretario de Estado de Defensa don Constantino Méndez Martínez.

## CLAUSURA DEL XLIV CICLO ACADÉMICO



El día 4 de junio a las 12:00 horas tuvo lugar la clausura del XLIV Curso Académico el cual fue presidido por Su Alteza Real el Príncipe de Asturias. El acto comenzó con unas palabras del teniente general DICESEDEN y posteriormente se entregaron los certificados a los señores colaboradores-concurrentes a los cursos XXVIII Curso de Defensa Nacional, XLVI Curso Monográfico, entrega de los títulos de Magíster en Seguridad y Defensa a los alumnos del XIV Máster y entrega de certificados a los alumnos de las universidades que han cursado asignaturas en Cátedras relacionadas con Defensa.

## VISITA DE LA ACADEMIA DE GUERRA DE LA FUERZA TERRESTRE DEL ECUADOR



El día 5 de junio visitó España una delegación de la Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre del Ecuador, esta delegación estaba formada por 27 personas, al mando del coronel don Edison Mauricio Narváez Rosero.

Durante su estancia en España, dicha delegación visitó el CESEDEN, donde asistieron a la conferencia: *El rol de las Fuerzas Armadas españolas en el contexto de la política de defensa de la Unión Europea* (EMACON).

## **REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO OTAN SOBRE PROTOCOLO SCIP (*SECURE COMMUNICATIONS INTEROPERABILITY PROTOCOL*)**

Entre los días 9 y 10 de junio, en el aula número 19 de este Centro, se desarrolló la reunión del grupo de trabajo de OTAN sobre Protocolo SCIP, organizada por el Centro Criptológico Nacional como miembro de este grupo de trabajo.

## **DESAYUNO DE TRABAJO CON EMPRESARIOS**

El día 11 de junio a las 9:00 horas, en la sala «Hernán Cortés» de este Centro, tuvo lugar un desayuno de trabajo con empresarios, organizado por la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EAEDE).

## **REUNIÓN DIGERINS-CESEDEN**

El día 12 de junio a las 10:00 horas, en el aula número 2 de este Centro, se desarrolló una reunión del director del CESEDEN y el director general de Relaciones Institucionales excelentísimo señor don Manuel López Blázquez y dos personas más.

## **CICLO DE CONFERENCIAS DE LA CÁTEDRA «MÁRQUES DE SANTA CRUZ DE MARCENADO» DEL CESEDEN-FUNDACIÓN SAGARDOY**

El día 23 de junio a las 18:00 horas, en la sede de la Fundación Sagardoy, dentro del ciclo de conferencias de la Cátedra «Márques de Santa Cruz de Marcenado» del CESEDEN-Fundación Sagardoy, don Alfonso García de Paadín, impartió una conferencia con el título: *La República Popular China ¿el gigante del siglo XXI?*

## ASAMBLEA GENERAL DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE MILITARES ESCRITORES



El día 11 de junio en el paraninfo de este Centro, se desarrolló la Asamblea General de la Asociación Española de Militares Escritores, a la que asistieron entre 40 y 50 personas.

## CLAUSURA DEL II CURSO DE DEFENSA PARA OFICIALES SUPERIORES AFGANOS



El día 13 de junio, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la clausura del II Curso de Defensa para Oficiales Superiores Afganos y entrega de diplomas. Dicho acto fue presidido por el excelentísimo señor general de Ejército, jefe del Estado Mayor de la Defensa.

## VISITA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA (ESG) DE BRASIL



El día 26 de junio visitó el CESEDEN el Curso de Altos Estudios de Política y Estrategia de la ESG de Brasil, la delegación al mando del comandante director de esta Escuela, excelentísimo señor almirante de escuadra don Luiz Umberto de Mendonça, estuvo compuesta por 99 personas entre profesores y alumnos.

Durante su estancia, asistieron a conferencias sobre: *El Ministerio de Defensa: evolución, organización y situación actual* (DIGENPOL), *Las Fuerzas Armadas españolas* (EMACON) y sobre el CESEDEN, visitaron las instalaciones.

## REUNIONES DE COMANDANTES DE ESCUELAS DE ESTADO MAYOR (*COMDANDANTS CONFERENCE*) Y DE EVALUACIÓN DEL CJEX08



Entre los días 1 y 2 de julio, tuvo lugar *Comandants Conference*, reunión de comandantes de las Escuelas de Estado Mayor que forman parte del primer círculo, así como de la Reunión de Evaluación del CJEX08, con la participación de los jefes de las Escuelas de Estado Mayor de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España.

## CLAUSURA DEL IX CURSO DE ESTADO MAYOR DE LA ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (ESFAS)



El día 1 de julio a las 12:00 horas en el aula magna de este Centro y presidida por Su Majestad el Rey tuvo lugar la clausura del IX Curso de Estado Mayor.

El acto comenzó con unas palabras pronunciada por el teniente general DICESEDEN y por el almirante jefe de la ESFAS, posteriormente se entregaron los diplomas y se impusieron condecoraciones. El acto fue clausurado por Su Majestad el Rey.

## VISITA DE UNA DELEGACIÓN DE PROFESORES DE ESTRATEGIA DE MALASIA



El día 10 de julio visitó el CESEDEN una delegación de profesores de Estrategia de Malasia encabezada por los príncipes de Perlis, general de brigada su Alteza Real Syed Faizuddin Putra y su esposa, su Alteza Real Princesa Tuanku Shahreen Akassah Khalil, compuesta por 23 personas.

Durante su estancia, asistieron a dos conferencias sobre el CESEDEN y *El sistema de reservistas en España* (DIGEREM).

- Se ruega a los suscriptores de este *Boletín de Información* que consignent los cambios de dirección postal que se produzcan a: Sección de Planes y Programas (Publicaciones) del CESEDEN en paseo de la Castellana 61, 28071-Madrid, o bien mediante fax a los números 91-3482553 o 91-3482554.
- Las personas interesadas en la adquisición de algunas *Monografías* del CESEDEN y *Boletín de Información* pueden hacerlo en la librería que para tal efecto dispone el Ministerio de Defensa, situada en la planta baja de la entrada al mismo por la calle Pedro Texeira.defexa