

BOLETÍN DE INFORMACIÓN

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

SUMARIO

Colaboraciones

- La amenaza del terrorismo en el ámbito marítimo ... 7
- La evolución del Concepto Estratégico de la OTAN y su efecto en la Estructura de Mando 25
- Educación para la Defensa 55
- Insurgencia contra insurgencia 67
- El proceso de definición y construcción del espacio euromediterráneo de cooperación y seguridad 85
- Hamas: encuadramiento en el conflicto interno palestino 113

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
esfas@oc.mde.es

PÁGINA WEB: 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: junio, 2008



COLABORACIONES

LA AMENAZA DEL TERRORISMO EN EL ÁMBITO MARÍTIMO

Javier Feal Vázquez

Capitán de navío

Introducción

Antes de los ataques del 11 de septiembre de 2001 (11-S) todas las líneas marítimas del mundo eran peligrosas; los piratas que aterrorizaron el comercio marítimo durante siglos no desaparecieron a principios del siglo XX con el ocaso de los grandes veleros.

Aunque los ataques del 11-S expusieron la debilidad y la falta de seguridad en la industria de la aviación, también sirvieron como advertencia de que el sistema de transporte marítimo era en realidad vulnerable. Por otro lado, la piratería se ha convertido en un problema mayor ya que ofrece una perfecta tapadera para la formación de operaciones terroristas.

El año pasado hubo 70 ataques denunciados sobre petroleros y gaseros por piratas, además de varios secuestros con éxito.

En este trabajo abordaré las amenazas del terrorismo y la piratería actuales en el ámbito marítimo, las diferencias existentes entre ambas así como sus similitudes. Los objetivos de ese terrorismo marítimo, las diferentes iniciativas que se han puesto en práctica para contrarrestar esta amenaza, realizaré un análisis sobre las líneas de acción principales que un grupo terrorista puede seguir en el futuro para conseguir sus posibles objetivos, para finalizar con una serie de recomendaciones que puedan ayudar en la lucha contra el terrorismo marítimo y la piratería, y unas conclusiones a modo de colofón.

Importancia de las rutas marítimas para la economía

En estos tiempos de globalización y crecimiento económico sin precedentes, y habida cuenta que el mar cubre casi las tres cuartas partes del globo, el comercio mundial es, más que nunca, dependiente de la industria del transporte marítimo. La totalidad de las flotas del mundo conforman unos 50.000 barcos con más de un millón de personas en sus tripulaciones. Más del 90% del comercio mundial es transportado por mar y en los últimos 40 años, la cantidad de toneladas transportadas por este medio ha sido cuádruplicada.

De la misma manera que el transporte marítimo ha contribuido a la prosperidad mundial, este transporte masivo de toneladas de carga es vulnerable a la explotación por grupos terroristas.

La propia naturaleza del transporte marítimo lo hace extremadamente difícil de proteger ante actos de piratería y terrorismo. Los frecuentes ataques de piratas en el mundo, especialmente en el sureste asiático, demuestran la vulnerabilidad de las rutas del comercio marítimo.

La mar ha sido siempre un dominio anárquico, diferente al espacio aéreo o terrestre, apenas está vigilada en sus vastas extensiones carentes de leyes. Cada día miles de barcos navegan por los océanos transportando todo tipo de carga, desde muñecos de plástico fabricados en China hasta cargas volátiles de alto valor como el petróleo, el gas natural licuado (NLG) o incluso residuos nucleares. Para asegurar una mayor eficacia en el proceso de transporte, la mayoría de las mercancías transportadas por alta mar lo son en contenedores; se estima que unos 232 millones de contenedores son utilizados cada año y sólo el 2% de ellos son inspeccionados.

Piratas y grupos terroristas islámicos han operado durante mucho tiempo en las mismas zonas, mar Árabe, mar del Sur de China y aguas de la costa oeste de África. En la actualidad, tras los esfuerzos internacionales para congelar sus finanzas, los grupos terroristas pueden haber visto en la piratería una potencial fuente de ingresos. Particularmente, en el estrecho de Malaca, pasillo de 500 millas que separa Indonesia y Malasia, se han confirmado 186 ataques de piratería entre los años 2001 y 2006. Este Estrecho es un objetivo tentador para los terroristas que también buscan causar estragos en la economía mundial; a pesar de su estrechez, ya que mide unas dos millas náuticas en su punto más angosto, más de 600 buques navegan por dicho Estrecho cada día, cada año el 30% del comercio mundial y más de cuatro billones de barriles de petróleo que constituye el 50% del total transportado, pasa a través de sus aguas, figura 1.

¿Cuál sería el impacto económico mundial de un ataque terrorista contra la industria marítima o un acto de piratería que tuviese como resultado una catástrofe medioambiental o también económica? Un reciente estudio, estima en más de 70 billones de dólares el coste de un ataque que cerrase el transporte marítimo en Estados Unidos.

¿Cuál sería el impacto económico si un grupo terrorista fuera capaz de pasar con éxito de contrabando un arma de destrucción masiva o una bomba en el puerto de Los Ángeles y la detonaran? o ¿Cuál sería el impacto si los terroristas fueran capaces de lanzar un ataque, similar al del 11-S, contra múltiples objetivos marítimos en diferentes partes del mundo? Probablemente, Estados Unidos cerraría de inmediato todas sus instalaciones de contenedores y congelarían el comercio proveniente del exterior; las mercancías congeladas y perecederas se estropearían; los puestos de trabajo se perderían, las cadenas de montaje pararían, y los petroleros serían incapaces de cargar el combustible que mantiene en marcha la economía mundial.

¿Y si los piratas y los terroristas precipitaran un desastre ecológico marítimo y su posterior desastre económico hundiendo un gran petrolero en uno de los puntos focales del tráfico mundial? Dos millones de barriles de crudo se podrían derramar (más de diez veces la cantidad derramada por el *Prestige*) contaminando más de 500.000 millas cuadradas de océano. Solamente la limpieza de las costas constituiría un enorme esfuerzo, aparte del aumento del tiempo de navegación de los petroleros por las rutas alternativas; por ejemplo, si el estrecho de Malaca se cerrara, el tránsito entre el estrecho de Ormuz



Figura 1.

y Japón aumentaría en 1.000 millas, lo que supone tres días adicionales para un buque que navega a 15 nudos.

También un ataque fallido tendría graves consecuencias. Las secuelas de los ataques al petrolero francés *Limburg* en el año 2002 fueron considerables para Yemen, origen del lanzamiento del ataque; el tráfico entrante en este país, se redujo un 90%, las tasas de seguros se triplicaron y 3.000 personas perdieron sus empleos. La pérdida de ingresos fue igual al 1% del Producto Interior Bruto (PIB) de Yemen durante un periodo de seis meses.

Relación entre piratería y terrorismo

Las amenazas para la navegación provenientes del terrorismo y de la piratería se puede considerar que están relacionadas, teniendo en cuenta que la mayoría del petróleo y el gas mundial se envía a través de las aguas más infestadas de piratas. El secuestro en

el año 1999 del petrolero *Chaumant*, ilustra claramente el peligro planteado por la piratería a la economía global; después de atar a la tripulación y de saquear el barco, los piratas dejaron el barco navegando a máxima velocidad en el atestado canal del estrecho de Malaca. El *Chaumant* continuó a toda máquina inatendido a través de las líneas de navegación durante más de una hora hasta que la tripulación pudo liberarse y recuperar el control del barco. Gracias a una increíble fortuna no hubo una colisión en la mar que pudiera haber cerrado el canal o terminado en una catástrofe medioambiental.

Es muy preocupante que debido a la frecuencia con que se realizan actos de piratería en el sureste asiático, los terroristas puedan prepararse y operar en esta zona marítima utilizando la piratería como tapadera y mezclar sus acciones violentas camufladas y no como terrorismo transnacional.

Es posible que Al Qaeda haya estado instruyéndose en el gobierno de grandes buques químicos, ya que en marzo de 2003 el carguero de material químico *Dewi Madrim* fue atacado y secuestrado por una docena de hombres armados que lo abordaron durante la noche a la manera típica de los piratas. El grupo tomó el control del barco y parece ser que practicaron sus habilidades náuticas con diferentes cambios de rumbo y velocidad.

Un indicador importante es el hecho de que algunas de las zonas calientes actuales para la piratería se encuentren en áreas con grandes poblaciones musulmanas (Somalia, Indonesia, Malasia y Filipinas), lo que proporciona una excelente tapadera para grupos con ideologías políticas que puedan fácilmente mezclarse con aquellos que sólo buscan beneficio económico.

A pesar que las amenazas planteadas por la piratería y el terrorismo han llegado a entrelazarse, hay una distinción en ciertos aspectos entre piratas y terroristas. Los piratas, normalmente criminales comunes, suelen estar motivados por la codicia y el beneficio económico, operando generalmente en secreto. Por otro lado, el terrorismo marítimo está normalmente motivado por objetivos políticos, tales como una ideología o un deseo de vengar injusticias sufridas contra su cultura, que se extienden más allá del acto inmediato de atacar el objetivo; sus acciones se guían por el impacto que tendrán sobre el público. A pesar de estas diferencias, los expertos están de acuerdo en admitir ciertas similitudes cuando evalúan sus métodos de operaciones.

Aunque los terroristas y los piratas puedan tener diferentes razones para atacar un barco y deseen una situación final diferente, el primer paso es el mismo, tomar el control de un barco a la fuerza. Es la situación final deseada la que dicta la secuencia de acontecimientos después del secuestro del barco.

Piratería

Los piratas de hoy en día utilizan fusiles automáticos y lanzadores de granadas, así como embarcaciones de alta velocidad en su persecución por el beneficio económico. Los piratas abordan los barcos para robar el dinero y pertenencias de la tripulación, la caja fuerte, la mercancía, repuestos o enseres como televisiones, dvd, vídeos, etc. Algunos son simplemente criminales oportunistas, que operan por débiles o quebrados Estados

costeros, otros parten de redes sofisticadas de criminales, contratadas para secuestrar barcos y convertirlos en «barcos fantasmas» rebautizándolos y volviendo a registrarlos sin el más mínimo escrúpulo bajo una bandera de conveniencia (es decir, un buque que ondea la bandera de un país diferente al del propietario. Con esto, se consiguen cuotas de registro más baratas, tasas más bajas o exención de algunas de ellas, libertad de empleo, mano de obra más barata, etc.), figura 2.

Departamento Internacional Marítimo, IMB (*Internacional Maritime Bureau*), ha establecido como definición de piratería la siguiente:

«El acto de abordar o intentar abordar cualquier barco con la aparente intención o capacidad de usar la fuerza.»

Según el IMB, entre los años 2001 y 2006 ha habido 2.224 incidentes confirmados. Éste es un promedio de más de un incidente al día. Todavía es más preocupante la siguiente estadística; como resultado de los ataques, 319 personas de las tripulaciones murieron o desaparecieron en horribles incidentes en el estrecho de Malaca, los piratas tras secuestrar el barco, alinean a la tripulación en cubierta, les ponen capuchas en la cabeza, los aporrean hasta matarlos y entonces arrojan sus cuerpos por la borda. Sin embargo, el verdadero número de ataques sigue siendo desconocido, el IMB estima que en el mejor de los casos, sólo el 50% de los ataques son denunciados por diferentes razones.



Figura 2.

Muchas compañías de navegación no denuncian los incidentes de piratería para evitar la subida en las tasas del seguro y de investigaciones que conllevan mucho tiempo. Se estima que el tener un barco cargado parado durante una investigación cuesta a las autoridades aproximadamente 20.000 euros al día. Es posible que muchas compañías de navegación decidan que mientras que el barco no sea secuestrado ni los miembros de la tripulación sean heridos, es más rentable no denunciar el incidente. El daño causado por la piratería en pérdidas de barcos, cargas y aumento de tasas de seguros, es aproximadamente de diez billones de euros al año.

Los modernos piratas son adiestrados luchadores a bordo de embarcaciones rápidas equipados con teléfonos vía satélite y sistemas de posicionamiento global, portando armas automáticas, misiles antitanques y granadas. Cuando los piratas atacaron el crucero de lujo *Seaborne Spirit* con ametralladoras y cohetes en el año 2005, consiguieron localizar el barco con sus embarcaciones a pesar de que estaba a más de 100 millas de la costa somalí. De acuerdo con el informe de piratería del IMB del año 2005, se ha sabido que los piratas operaban a unas 400 millas de la costa usando buques nodriza para montar sofisticados ataques contra el tráfico comercial. Normalmente, los piratas llevan los barcos secuestrados a otra ubicación para descargar su cargamento mientras esperan el pago del rescate por el propietario para la devolución del barco sano y salvo y, en la mayoría de los casos, de la tripulación.

Terrorismo marítimo

La violencia de los piratas que operan para su beneficio económico es un problema para la aplicación de las leyes, pero es mucho más preocupante el terrorismo marítimo. Existen tantas oportunidades y métodos de terrorismo marítimo que es imposible asegurar una protección del 100% contra dichos actos, figura 3.

Los ataques contra objetivos en tierra son muy frecuentes, pero también los ataques marítimos perpetrados en años recientes demuestran que la amenaza de terror en el ámbito marítimo es real. Los terroristas han comprobado que tienen la capacidad de operar en dicho entorno marítimo habiendo realizado con éxito múltiples ataques contra instalaciones civiles e intereses militares occidentales. Ejemplos de estos ataques son los siguientes:

- En enero del 2000, Al Qaeda intentó colisionar una embarcación cargada de explosivos contra el USS *The Sullivans* en Yemen mientras el barco de guerra estaba reabasteciéndose; sin embargo, por exceso de peso la embarcación se hundió antes de alcanzar su objetivo. Una vez analizadas las razones de este fallo, los ataques suicidas realizados con otra embarcación similar cargada también de explosivos consiguieron impactarla contra el USS *Cole*, matando a 17 marineros, en octubre del mismo año. Jamal al-Badawi fue el líder del comando responsable, detenido y encarcelado, se fugó de la prisión en febrero del 2005 por un túnel cavado junto a otros 23 convictos.
- En octubre del 2002, un bote cargado de explosivos alcanzó al petrolero francés *Limburg*, que estaba cargado con 400.000 barriles de petróleo en las inmediaciones de las



Figura 3.

- costas de Yemen, matando a un miembro de la tripulación, dejando el petrolero en llamas, y derramando lo que se estima en 700 toneladas de crudo. Mohammed Hamdi al-Ahdal fue el responsable, arrestado, fue juzgado por las cortes del Yemen y sentenciado a tres años y un mes de prisión.
- En febrero del 2004, en el sur de Filipinas el grupo terrorista Abu Sayyaf hundió con explosivos al *Super Ferry 14*, matando a 116 personas, siendo el acto de terrorismo marítimo que se ha cobrado el mayor número de víctimas mortales. Al-Nashiri planeó los ataques al USS *Cole* y al MV *Limburg*, además de otra serie de atentados en el ámbito marítimo. Apresado y juzgado, fue sentenciado a muerte. Indudablemente su ejecución en Yemen en septiembre de 2004, ha sido un duro golpe para Al Qaeda, disminuyendo su capacidad de cometer actos terroristas en el ambiente marítimo.
 - En marzo del 2004, un hombre del grupo terrorista palestino Hamas, se escondió en un compartimento secreto de un contenedor, que fue transportado al puerto israelí de Ashod a 15 millas al sur de Tel Aviv. Este compartimento no fue detectado ni al pasar el escáner electrónico, ni en la inspección física interior y exterior. El hombre salió del contenedor vestido con uniforme de la Marina israelí y detonó un chaleco con explosivos matando a diez autoridades portuarias.
 - En junio de 2002, el Gobierno marroquí arrestó a un operativo del grupo Al Qaeda por sospechar que tramaban asaltos contra los petroleros británicos y americanos que cruzaban el estrecho de Gibraltar.

- Después de la captura del director de operaciones de Al Qaeda, Khalid Shaikh Mohammed, se descubrió que Al Qaeda formaba parte de una trama para conseguir un acceso regular a los contenedores utilizados para llevar prendas de ropa desde Pakistán a Nueva York. De acuerdo con los oficiales americanos de Inteligencia, Mohammed estaba involucrado en la planificación de nuevos ataques contra Estados Unidos utilizando el sistema de transporte marítimo como forma de conseguir la entrada en dicho país.
- Otro ejemplo de un ataque frustrado, está relacionado con el descubrimiento en el año 2001, por las autoridades italianas, de un supuesto operativo de Al Qaeda escondido dentro de un contenedor. Detrás de una falsa pared, el operativo vivía en un contenedor que estaba equipado con cama, baño, calefactor, comida, agua, ordenador y teléfono vía satélite. También poseían pases de seguridad falsificados para varios de los más importantes aeropuertos de Estados Unidos.
- El último ataque de los que tengo noticias sucedió el 15 de septiembre de 2007, y consistió realmente en dos ataques simultáneos con coche-bomba contra instalaciones relacionadas con la industria petrolífera en Yemen. La forma del ataque fue similar en ambos casos, utilizando dos coches con explosivos, el primero para abrir paso en la verja de entrada explotando contra las murallas y facilitando el paso al segundo vehículo en el perímetro de la terminal yemení.

Por tanto, sigue siendo una preocupación para todos los gobiernos la utilización de contenedores de carga por polizones terroristas. Bob Graham, jefe del Comité de Inteligencia del Senado de Estados Unidos, ha declarado que 25 «extremistas» se escabulleron en barcos destinados a Estados Unidos escondiéndose en contenedores durante el tránsito, abandonando los barcos al atracar y desapareciendo entre la población.

Esto es sólo una pequeña muestra de las actividades terroristas contra objetivos marítimos. Durante una entrevista con el director del FBI, Robert Mueller, 15 meses después de los ataques del 11-S, declaró que había habido cierto número de ataques frustrados a buques, y sin entrar en detalles dijo que habían desbaratado numerosos ataques de diferente envergadura. Algunos detalles que han salido a la luz en la prensa, incluyen grupos terroristas que han recibido entrenamiento de buceo y demolición submarina por naciones sospechosas y están desarrollando la capacidad de realizar ataques marítimos submarinos.

Si los terroristas fueran estudiantes de Historia, y no hay razón para creer que no lo son, podrían obtener conclusiones de un evento que ocurrió hace cerca de 90 años cuando una colisión entre dos barcos en Halifax (Nueva Escocia), demostró el potencial destructivo que se puede causar si los barcos van cargados con explosivos. El 6 de diciembre de 1917, dos cargueros *-Imo* de 125 metros y *Mont Blanc* de 95 metros- colisionaron en el puerto de Halifax. El *Mont Blanc* estaba cargado con 180 toneladas de TNT, 2.300 toneladas de ácido pícrico (utilizado en la fabricación de explosivos $C_6H_3O_7N_3$ del tipo bencénico) y 10 toneladas de pólvora. La explosión resultante destruyó más de 300 acres (un acre son 40 áreas y 47 centiáreas, un área son 10 metros cuadrados, 300 acres es igual a 120.000 metros cuadrados) de la ciudad de Halifax, mató a más de 2.000 residentes, e hirió a más de 9.000 personas. Fue la mayor explosión hecha por el hombre antes de la bomba atómica.

Objetivos terroristas

Después del ataque al *Limburg*, Osama ben Ladem emitió una cinta alertando de más ataques a objetivos económicos occidentales. No es un secreto que uno de los caminos más efectivos para que los terroristas trastornen la economía global es atacar los suministros de petróleo, en palabras del líder de Al Qaeda:

«La línea de provisión y la arteria que alimenta la vida de las Naciones Cruzadas», figura 4.

Ciertamente los terroristas conocen las consecuencias para el mundo industrializado de lo que ocurriría si se pudieran paralizar los suministros mundiales de petróleo. El presidente George Bush, en su discurso sobre el estado de la Nación, reveló que las fuerzas navales de Estados Unidos ya habían evitado ataques terroristas contra buques que transitaban dentro y fuera del golfo Pérsico. El estrecho de Ormuz, que conecta el golfo Pérsico y el mar Árabe, se estrecha aproximadamente 30 millas con sólo dos canales de navegación proporcionando un paso seguro dentro y fuera del golfo Pérsico. Aproximadamente 15 millones de barriles de petróleo (un barril es igual a 158,98 litros) son enviados a través de él diariamente. En sólo un día, un 10% de la flota mundial de superpetroleros opera dentro del golfo Pérsico. Entre los años 1984 y 1987, cuando los petro-



Figura 4.



Figura 5.

leros eran frecuentemente atacados en el Estrecho, la navegación en el Golfo disminuyó un 25%, causando la intervención de Estados Unidos y el comienzo de los convoyes de escolta de petroleros. El golfo Pérsico y el anteriormente citado estrecho de Malaca no son las únicas barreras para el suministro mundial del petróleo. El canal de Bab el Mandeb, la entrada al mar Rojo, es una ruta marítima por donde se transportan 3,3 millones de barriles al día, tiene sólo 1,5 millas de anchura en su punto más estrecho. El Bósforo, que une el mar Negro y el Mediterráneo, es de menos de una milla de ancho en algunas zonas; el 10% de los 50.000 barcos que pasan a través de él cada año son petroleros que transportan el crudo a Rusia y al mar Caspio, figura 5.

De acuerdo con las estadísticas del IMB, la piratería y los ataques terroristas contra el comercio marítimo en el golfo Pérsico han aumentado significativamente durante los últimos años. Las preocupaciones por la piratería en el golfo Pérsico son las mismas que las del estrecho de Malaca.

¿Es el aumento de la piratería una tapadera para los grupos terroristas contra el suministro de petróleo? Ha habido numerosos ataques terroristas contra instalaciones petrolíferas en tierra, y al menos un ataque coordinado contra infraestructuras marítimas petrolíferas fuera de las costas de Irak.

Los intentos de ataques coordinados contra las terminales petrolíferas de Al Basra Oil (ABOT) y Khor Al Amaya (KAAOT) en abril de 2004, fuera de la costa sur de Irak subraya el creciente interés de los terroristas en dichas instalaciones. A las 5:00 hora local, la coalición de fuerzas navales detectó un *dhow* (velero tradicional utilizado profusamente en todo Oriente Medio para el transporte de mercancías) no identificado, aproximándose a la terminal de petróleo KAAOT. Mientras un barco de la Marina de Estados Unidos se posicionaba para interceptar y abordar al *dhow*, éste explotó y se hundió matando a tres marineros americanos e hiriendo a cuatro más.

Aparentemente se cree que el ataque fue coordinado, ya que 20 minutos después del citado anteriormente, se observaron dos embarcaciones rápidas con rumbo a la terminal de Al Basra. Las Fuerzas de Seguridad estacionadas en las instalaciones ABOT abrieron fuego contra las embarcaciones, que explotaron dentro del astillero de la plataforma, alcanzando a dos petroleros, uno de los cuales estaba cargado con 280.000 toneladas de crudo. A pesar de la pérdida de vidas y de la interceptación de las embarcaciones, la Marina pudo prevenir la interrupción del abastecimiento de petróleo. Un ataque con éxito hubiera paralizado las instalaciones y cerrado la plataforma de almacenamiento durante meses. Los ataques fueron atribuidos a Al Qaeda después que apareciera en la web islamista Muntada Al-Ansar la siguiente nota firmada por el número dos de Al Qaeda, Abu Mussab Al-Zarqawi:

«Os dimos buenas nuevas... vuestros hermanos apuntando con sus embarcaciones a los tanques de petróleo. Dejad que el mundo entero escuche esto, les hemos traído gente que ama la muerte igual que vosotros amáis la vida... y habrá muchos más ataques y operaciones, Dios mediante.»

Contramedidas a la amenaza de la piratería y el terrorismo

Los acontecimientos del 11-S fueron una llamada de atención para la industria de la aviación. Gobiernos de todo el mundo respondieron invirtiendo cientos de millones de euros para paliar los fallos observados en los sistemas de seguridad aérea. Pero el sistema de seguridad en la industria marítima prácticamente no existía antes del 11-S, por tanto los terroristas saben que un ataque contra recursos marítimos puede ser realizado con mayor facilidad y causar incluso más daño tanto físico como psicológico.

Para proteger puertos, cargamentos y la propia navegación de los ataques terroristas, se han puesto en práctica diferentes iniciativas; cada una de estas iniciativas se centra en aspectos diferentes de la seguridad pero comparten el objetivo común de rapidez y efectividad para aumentar la seguridad del sistema de transportes marítimos contra este tipo de ataques:

- Iniciativa para la Seguridad en la Proliferación (PSI) de armas de destrucción masiva. Esta iniciativa nació a raíz de un incidente en la mar en el año 2002. La fragata española *Navarra*, paró y abordó a un buque sospechoso de contrabando de armas que había salido de Corea del Norte y se dirigía a Yemen en el océano Índico. El barco fue considerado un buque fantasma por falta de credenciales y registro. Escondido en un falso compartimento bajo toneladas de cemento, los marineros españoles descubrieron 15 misiles balísticos de largo alcance que por supuesto no estaban declarados en el manifiesto de carga. Por la falta de tratados entre gobiernos que prohibieran el transporte de este tipo de armas, las autoridades tanto españolas como americanas no tuvieron otra opción que permitir que el barco siguiera su tránsito. Con esta iniciativa se establece la posibilidad de búsqueda y detención de barcos y aviones sospechosos de transportar ilegalmente armas de destrucción masiva.
- Iniciativa de Seguridad de Contenedores (CSI). Esta iniciativa fue establecida por Estados Unidos sólo cuatro meses después de los ataques de 11-S. En enero de 2002, el Gobierno americano estableció la iniciativa como un método para mejorar la seguridad

en el sistema mundial de comercio marítimo. De acuerdo con los Servicios de Aduanas e Interior, los cuatro elementos centrales de la iniciativa son:

- Identificar los contenedores de alto riesgo utilizando herramientas automáticas.
- Investigar y evaluar los contenedores antes que comiencen el viaje hacia Estados Unidos.
- Uso de tecnologías de detección avanzada como máquinas de rayos X, máquinas de rayos *gamma* y aparatos de detección de radiaciones.
- Desarrollo de contenedores «más inteligentes», que puedan ser rastreados en tiempo real, a prueba de explosiones y resistente a los forzamientos.
- Código de Seguridad Internacional de Buques y Puertos (ISPS). Es una medida multinacional puesta en práctica por la Organización Marítima Internacional (IMO) en julio de 2004 para reducir la vulnerabilidad en la industria de la navegación a ataques y de esta manera mantener la economía en la industria. Este Código, a diferencia de las PSI, que fueron iniciadas por Estados Unidos, fue introducido a través de una conferencia diplomática internacional convocada para revisar los asuntos de seguridad marítima. Como resultado, se introdujeron varias enmiendas al Convenio de Seguridad en la Mar de Naciones Unidas (SOLAS) para aumentar la seguridad de los buques y de las instalaciones portuarias contra actos potenciales de terrorismo.
- Convención de Naciones Unidas para la Supresión de Actos Ilegales contra la Seguridad de la Navegación Marítima (SUA). Con el reconocimiento de la amenaza planteada por una nueva generación de terroristas, ha sido adoptada una importante actualización de la SUA después de varios años de intensas negociaciones. La Convención fue adoptada después del secuestro en el año 1985 del crucero italiano *Achille Lauro* por cuatro miembros del Frente de Liberación de Palestina, con el consiguiente asesinato de uno de los pasajeros. Este importante cambio reconoce finalmente la amenaza planteada por el terrorismo internacional y ha añadido términos que reconocen



Figura 6.

- como crímenes el transporte de un arma biológica, química o nuclear, o la utilización de un barco de forma que pueda causar destrucción.
- Contramedidas de nivel táctico. Habiendo discutido las numerosas medidas que han sido puestas en práctica en los más altos niveles gubernamentales y organizaciones de todo el mundo, hay una contramedida final de vital importancia en el nivel táctico cuando se trata de salvaguardar el tráfico marítimo mundial: la vigilancia y determinación de las tripulaciones.

En los estrechos de Malaca, piratas enmascarados en motoras están a la caza de grandes barcos en la oscuridad, aproximándose por la popa para aprovecharse de las zonas ciegas de los radares y del asiento de los barcos. Con ganchos y palos de bambú en las manos pueden abordar un barco y reducir a la tripulación en cuestión de minutos. El autor John S. Burnett, víctima también de un ataque pirata, comenta con gran detalle los beneficios de una tripulación alerta para prevenir un ataque pirata en su libro *Aguas peligrosas: piratería moderna y terror en alta mar*. De acuerdo con Burnett, las medidas tomadas por un buque incluye el cierre de todas las escotillas exteriores con candados al anochecer, poner en funcionamiento una cerca eléctrica de 9.000 voltios alrededor del casco del buque, preparar mangueras antiincendio de alta presión por la borda, encender la iluminación de cubierta, preparar extintores para su uso inmediato para repeler a los asaltantes y establecer una vigilancia exhaustiva, figura 6.

Iniciativas regionales para combatir la piratería y el terrorismo

Como ejemplo de Centro de Cooperación Regional para la Seguridad, se crea en el año 2001 el Centro del Sureste Asiático contra el Terrorismo (SEARCCT) dentro de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN). Estas Organizaciones han estado unidas activamente para proteger la navegación en su área de influencia y han desplegado patrullas combinadas de Singapur, Indonesia y Malasia.

Operación *Active Endeavour* (Esfuerzo Activo). Establecida por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en octubre de 2001, la operación *Active Endeavour* fue originalmente establecida para asegurar el tránsito de barcos militares, y 15 meses después fue ampliada para incluir la escolta del tráfico comercial a través de los estrechos. Como ya se ha expuesto, Al Qaeda ha expresado su intención de llevar a cabo ataques contra el tráfico en el limitado estrecho de Gibraltar por lo que la OTAN ha previsto la presencia de barcos de guerra para prevenir dichos ataques. Aunque la escolta de buques mercantes es discontinua en el tiempo, la OTAN continúa controlando el tráfico en el área mediterránea con más de 78.000 barcos controlados durante los pasados cuatro años.

Otras iniciativas para fortalecer la cooperación regional también están en funcionamiento. Estados Unidos han restablecido el Programa de Seguridad Costera de África con la finalidad de proteger los recursos marítimos y sobre todo el flujo del petróleo. El subsecretario de Estado para Asuntos Africanos, Charles Snyder, ha recalcado que:

«Necesitamos reavivar, y reavivaremos, el viejo Programa de Seguridad de la Costa Africana, que ayude a las Fuerzas de Seguridad africanas a proteger sus costas así como sus recursos marinos.»

Se han establecido patrullas marítimas conjuntas en otros puntos calientes del mundo para reforzar las leyes del mar e impedir actos de piratería. Como ejemplo de estas patrullas es de destacar las Fuerzas Combinadas del Cuerno de África y la Unión de Patrullas Marítimas establecida en Australia para disuadir a los piratas en el mar de Timor.

Análisis

Tras los análisis realizados sobre los ataques terroristas contra objetivos marítimos, se puede concluir que hay tres líneas de acción principales que un grupo terrorista puede seguir en el futuro para conseguir sus posibles objetivos:

- Ataque contra un barco de crucero con la intención de destruirlo o maximizar el impacto psicológico del ataque mediante intimidación o agresión a los pasajeros. Las nuevas generaciones de líneas de cruceros transportan más de 2.000 pasajeros (*El Queen Mary II*, 3.900 personas entre pasajeros y tripulación) siendo verdaderamente un objetivo tentador para los terroristas dado el gran número de civiles a bordo. Símbolo manifiesto de la riqueza y la cultura occidental, el barco de crucero, representaría probablemente un objetivo fácil para los terroristas. Un ataque contra un crucero, o su secuestro, podría resultar con cientos de heridos y ocasionar daños tanto políticos como económicos a una nación.
- Un barco mercante podría ser utilizado para hacer contrabando o transportar armas nucleares, biológicas o de otro tipo hacia el país objetivo. Quizás el contenedor no llevaría sólo el arma, sino también a los terroristas, como se descubrió en Italia. Sepultada dentro del montón de contenedores, esperando a ser descargada en puerto, una bomba podría mantenerse a la espera de ser detonada en el momento elegido por los terroristas. La defensa inicial contra este tipo de ataque es la Inteligencia. Con sólo el 2%-3% de todos los contenedores que transitan inspeccionados, un arma de destrucción masiva, construida y enviada en absoluto secreto podría no ser detectada hasta su detonación.
- El uso de un barco como arma de destrucción masiva en la forma en que los aviones fueron utilizados en la mañana del 11-S. Terroristas suicidas podrían tomar el control de un gran barco que transporte una carga peligrosa y usarlo como arma para provocar muertes masivas, una gran contaminación medioambiental, o bloquear un canal estratégico. Según James Fay, destacado experto en LNG y profesor en el Instituto de Tecnología de Massachusetts, una pequeña embarcación cargada de explosivos y detonada cerca o por debajo de un barco LNG (como el caso del USS *Cole* y el MV *Limburg*) haría que al menos la mitad de la carga del LNG se vertiera en el puerto creando un mar de fuego suficiente para quemar todo, desde edificios a personas en un radio de un kilómetro. No obstante, para evitar esta amenaza, los buques LNG son escoltados por las Guardias Costeras y los Servicios de Policía hasta las terminales portuarias, figura 7.

Como se puede ver en la figura 8, p. 22, el número de ataques de piratería comienza a descender después de una tendencia ascendente.

La razón para este descenso es discutible por varias posibles causas. Es ciertamente posible que la Unión de Patrullas entre Indonesia, Malasia y Singapur que comenzó en

el estrecho de Malaca contribuyera al descenso en los ataques piratas. Los ataques en los estrechos de Malaca descendieron un 68% entre los años 2004 y 2005. Otra posible causa del descenso se debe al efecto dominó del *tsunami* de diciembre de 2004. Las operaciones marítimas fueron interrumpidas significativamente en aquella parte del mundo. Las flotas y otras embarcaciones pequeñas fueron destruidas privando a los pescadores y piratas de sus medios de transporte. Después del *tsunami*, el flujo mundial de apoyo finalizó con la presencia de barcos de guerra extranjeros (como el buque anfíbio español *Galicia*) operando en el área y disuadiendo a los piratas de realizar sus actividades durante las operaciones de ayuda en la zona por estos navíos de diferentes marinas.

Recomendaciones

A continuación se indican una serie de recomendaciones para ayudar en la lucha contra el terrorismo marítimo y la piratería:

- *Aumento de la cooperación entre gobiernos.* La lucha contra la piratería y la vigilancia continua contra el terrorismo nos llevan a una también continua cooperación entre los diferentes gobiernos. Es necesario que los diferentes países permitan la persecución de buques sospechosos por sus aguas territoriales y no lo consideren una violación de su soberanía.
- *Progreso continuado hacia un método mundial de identificación de las tripulaciones utilizando tecnología biométrica.* Estados Unidos ha liderado esta iniciativa, y pedirán a



Figura 7.

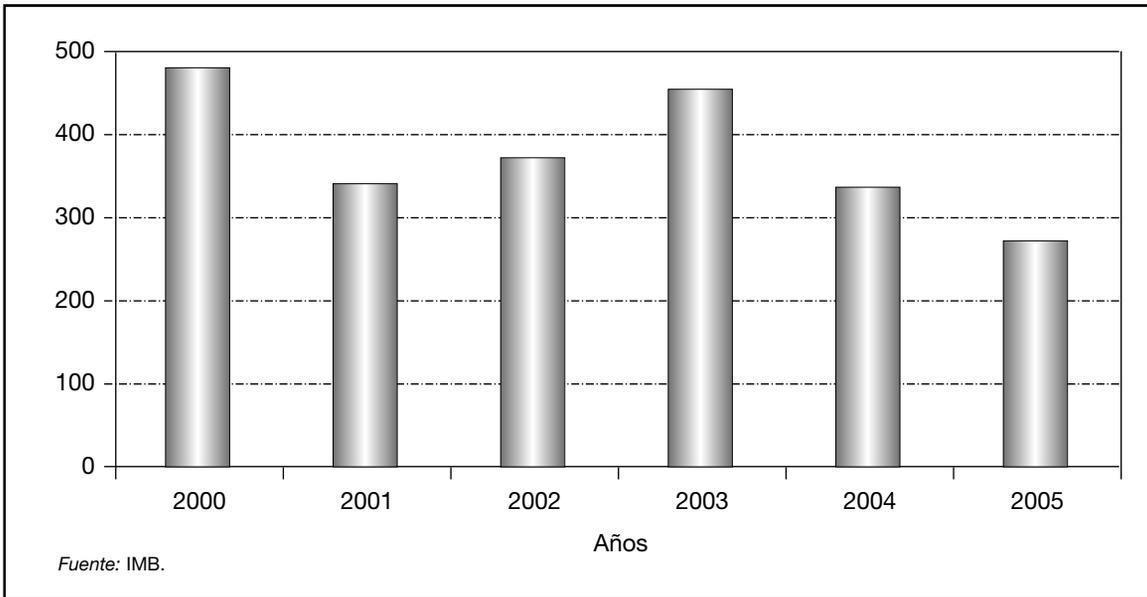


Figura 8.- Número de ataques registrados, años 2000-2005.

todos los marineros americanos que se les tomen las huellas digitales, se les fotografíe y sus identidades entren en una base de datos. Éste es un paso adelante, teniendo en cuenta que operativos de Al Qaeda se han enrolado también en mercantes bajo falsas identidades.

- *Permitir a los marineros mercantes estar armados.* Actualmente las regulaciones IMO prohíben que las tripulaciones mercantes estén armadas. El proporcionar al capitán de un barco un arma para defender su barco ayudará a prevenir algunos de los ataques piratas menos sofisticados. Mientras que el armamento de las tripulaciones podría incrementar el uso de la fuerza de los piratas, el actual número de muertos y heridos muestra ya, que los piratas están también utilizando niveles de fuerza desproporcionados.
- *Fortalecimiento de la Sociedad de Comercio de Aduanas contra el terrorismo.* Es un programa voluntario en Estados Unidos que permite a los expedidores verificar al Servicio de Aduanas americano que la integridad de sus contenedores ha sido salvaguardada durante el tránsito.
- *Mayor capacidad de detección de contenedores con carga peligrosa.* Se ha aprobado un proyecto piloto patrocinado por la Asociación de Operadores de la terminal de envases de Hong Kong, en el que cada contenedor que llegue a las dos terminales marítimas más concurridas del mundo, a una velocidad de 15 kilómetros por hora, pase a través de una máquina de rayos *gamma*, un portal de radiación y cámaras de reconocimiento de carácter óptico para grabar los contenedores.
- *Investigar incentivos y métodos para restablecer la alineación entre el propietario de un barco y su bandera de origen.* Se necesita que sea un propietario «auténtico» que controle la unión entre el barco y la bandera que ondea. Como ya se ha dicho, en alta mar un barco sólo puede ser parado por el Estado cuya bandera ondea. Esto es difícil de realizar con la utilización de la bandera de conveniencia.

Conclusiones

Cuando se trata de evaluar la amenaza de la piratería y el terrorismo contra las rutas de comercio marítimo, se puede decir que los resultados son halagüeños. En primer lugar se reconoce el peligro que la piratería y el terrorismo marítimo plantean a la economía mundial, adoptando las medidas necesarias para incrementar la vigilancia y reforzar las leyes marítimas internacionales, así como el avance de los gobiernos en la protección de las infraestructuras. Forzados a reconocer la vulnerabilidad de la industria marítima después de los acontecimientos del 11-S, lo positivo es que los gobiernos no se contentan con «tomar asiento y esperar» ante los riesgos planteados por el nexo existente entre la piratería y el terrorismo marítimo.

Sin embargo, al evaluar la amenaza existen razones de preocupación. Comparto el punto de vista de aquellos expertos en seguridad marítima de que no es una cuestión de si habrá otro gran ataque contra un objetivo marítimo, sino cuándo. Ya hemos visto que los terroristas marítimos tienen el deseo y la capacidad de realizar esos ataques, y dado el gran alcance de la industria marítima y la presencia relativamente escasa de la aplicación de las leyes de la mar, las probabilidades de un ataque con éxito son altas.

El balance entre los requerimientos de seguridad física y la necesidad de tener un sistema de transporte global rápido y provechoso es delicado. El compromiso de lucha contra la piratería y el terrorismo marítimo es caro y a largo plazo. El coste de prevención palidece ante los resultados de un ataque terrorista a gran escala o una catástrofe medioambiental.

Bibliografía

AKIVA, L.: *Al Qaeda's maritime threat*, 15 de abril de 2007.

FALK, O.: *Terror at sea. The maritime threat*, Institute for Counter Terrorism, 28 de junio de 2005.

GREENBERG, M.: *Maritime terrorism, risk and liability*, Center for Terrorism Risk Management Policy.

KNIGHTS, M.: «Yemen oil attacks display intent but little capability», *Jane's Intelligence Review*, noviembre de 2006.

KÖKNAR, A.: *Maritime terrorism: a new challenge for NATO*, Institute for the Analysis of Global Security, 17 de febrero de 2004.

LEY DEL MAR.

LIQUID NATURAL GAS TANKER TERRORISM: en: <http://www.jiaa.janes.com>., 4 de septiembre de 2007.

MURPHY, M.: «Maritime terrorism: the threat in context», *Jane's Intelligence Review*, febrero de 2006.

NATO REVIEW: «La lucha contra el terrorismo en el Mediterráneo», en: <http://www.nato.int>.

ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL: «Convención para la supresión de actos ilícitos contra la seguridad marítima».

PARFOMAK, P.: «Maritime Security: Potential terrorist attacks and protection priorities», CRS Report for Congress, 9 de enero de 2007.

SAGEMAN, M.: *Understanding terror networks*, pp. 46-50, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2004.

SISTEMA MUNDIAL DE SOCORRO Y SEGURIDAD MARÍTIMOS.

SMITH, C.: *Al Qaeda plans scuba diver, one-man submarine attack*, Cyber Diver News Network, 26 de agosto de 2003.

UNITED NATIONS: «A more secure world: our share responsibility», en: <http://www.un.org>. 2004.

LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN Y SU EFECTO EN LA ESTRUCTURA DE MANDOS

José Luis Herreros Montero
Teniente coronel del Ejército de Tierra

Introducción

Cuando se creó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949, la razón de ser de la Alianza era asegurar la respuesta militar colectiva en el caso de que uno (o más) de sus miembros sufriera una agresión. La guerra fría constituía la mayor de las crisis por sí misma y, a la vez, era el origen y la razón de ser de la Alianza. Es lógico, que tanto su estrategia como su organización tuvieran como único objetivo la prevención, frente a la amenaza de que se produjera tal ataque.

La caída del muro de Berlín supuso el fin de esa gran amenaza, pero también el comienzo de una nueva época en la que, inicialmente, no faltaron «expertos» que pronosticaran la desaparición de la OTAN, como consecuencia lógica de la desaparición de la amenaza que había sido la causa de su creación.

Durante ese periodo de transición la Alianza trató de redefinir no su razón de ser, que seguía siendo garantizar la paz y la seguridad de los países miembros, sino la forma de hacerlo. Durante ese proceso, que algunos analistas calificaron de autoreinvención, comenzaron la desintegración de la Unión Soviética y los conflictos en la antigua Yugoslavia, y empezaron a detectarse nuevos riesgos para la seguridad colectiva.

Esta modificación del ambiente estratégico, encontró respuesta por parte de la OTAN que, en su afán de permanente adaptación, modificó su Concepto Estratégico para hacer frente a la aparición de esos nuevos riesgos (posteriormente veremos que la denominación «riesgos» tiene detractores entre los especialistas).

Pero realizar el esfuerzo intelectual de modificar el Concepto Estratégico, sin realizar a su vez el esfuerzo material que requería tal adaptación, habría resultado un trabajo a todas luces estéril. Ese esfuerzo se plasmó en la modificación de la Estructura de Mando, en consonancia con el nuevo Concepto Estratégico definido.

Sin embargo, dicha Estructura debía ser idónea para la nueva situación estratégica sin perder de vista el objetivo último de la OTAN, la defensa del territorio de los aliados. Todo ello teniendo en cuenta lo volátil de la situación política internacional y, especialmente, la delicada situación en la que se encontraba la Unión Soviética.

Esta nueva época de la OTAN se caracterizó por una continua y rápida evolución del ambiente estratégico, lo que motivó las consecuentes modificaciones en la estrategia de

la Alianza que, a su vez, tuviera su efecto en las sucesivas modificaciones de la Estructura Militar de Mando que es, en definitiva, la principal herramienta de la OTAN y lo que distingue a esta Organización de todas las demás.

Junto a las modificaciones de la Estructura de Mando se ha ido produciendo el desarrollo de un nuevo concepto de prevención y control de los nuevos riesgos, la gestión de crisis, y se han aprobado los conceptos de los instrumentos necesarios para hacer frente a esos retos.

A lo largo de este estudio haremos un rápido repaso de los distintos Conceptos Estratégicos de que se ha dotado la OTAN durante su existencia, así como de los instrumentos desarrollados para afrontar las crisis.

Sin embargo, debido a la naturaleza de este trabajo (y por su limitada extensión), no revisaremos las Estructuras de Mando que existieron antes de la caída del muro de Berlín, de modo que nos centraremos en las que han existido desde la aprobación del Concepto Estratégico de 1991, veremos cual ha sido la transformación que han sufrido, como consecuencia de la cambiante situación estratégica e intentaremos analizar cual será su evolución durante los próximos años.

La evolución de la estrategia aliada

El Concepto Estratégico inicial

El Tratado de Washington de 1949 fue establecido por sus miembros con la finalidad de «promover la estabilidad y el bienestar en el área del Atlántico Norte» y, más particularmente, para «unir sus esfuerzos para la defensa colectiva». Por ello, uno de los primeros organismos en ser creados en el seno de la Organización fue el Comité de Defensa. Teniendo en cuenta la urgencia que el caso requería, en diciembre del mismo año el Comité aprobó un Documento que había sido preparado por el también recién creado Comité Militar, el «Concepto Estratégico para la defensa en el área del Tratado del Atlántico Norte» (1).

El propósito de este Documento era establecer una postura de defensa efectiva para la OTAN, frente a la clara amenaza de la Unión Soviética. A pesar de la evolución sufrida al cabo de los años, muchos de los preceptos del Concepto Estratégico original han perdurado en el tiempo: la naturaleza puramente defensiva de la Alianza, el énfasis en la prevención de la guerra, la importancia de la colectividad, el papel de las armas nucleares y la unidad estratégica dentro de la diversidad geográfica.

La estrategia de la Alianza fue modificada varias veces en la década de los años cincuenta, como respuesta a la evolución política en la Unión Soviética y a los cambios en el balance militar. Uno de los mayores cambios se produjo en el año 1957, cuando se adoptó el Documento MC14/2, que contemplaba el uso inmediato de armas nucleares aliadas en respuesta a un gran ataque (conocida como estrategia de represalia masiva). Pero la creciente capacidad nuclear soviética puso en duda esta estrategia, por lo que

(1) En: <http://www.nato.int/docu/review/1991/9106-2.htm>

se produjo un debate en el seno de la Alianza, relativo a la estrategia que convenía adoptar, que duró casi una década.

Más tarde, en el año 1967, tras el abandono por parte de Francia de la Estructura Militar Integrada, se adoptó el concepto de «respuesta flexible», que llegó a ser el más duradero. Al igual que sus predecesores, este concepto se basaba fundamentalmente en los requerimientos específicos de una defensa creíble.

Se asumía una amenaza, constituida por las enormes capacidades militares del Pacto de Varsovia, y se basaba, en primer lugar, en la aplicación del concepto de «disuasión» para, en caso necesario, contemplar la respuesta aliada a un ataque armado.

Simultáneamente al mantenimiento de una capacidad militar, que equilibrara en lo posible el balance de fuerzas y que hiciera creíble la «defensa colectiva», la Alianza buscó la distensión mediante el diálogo con la Unión Soviética y con los países del Pacto de Varsovia. Esta actividad dual constituiría la política de la Alianza durante 20 años, hasta que, en el año 1989, los acontecimientos que culminaron en la caída del muro de Berlín producirían un cambio irreversible en el ambiente estratégico europeo.

Durante esos 40 años, la Estructura Militar de Mando estuvo orientada a hacer frente a esa única amenaza, si bien la amplia extensión del posible teatro hizo aconsejable la división territorial de las áreas de responsabilidad de los distintos mandos, para prevenir un posible ataque masivo desde cualquiera de las regiones limítrofes. Como se preveía un gran empleo de unidades convencionales, la Estructura Militar estaba constituida por numerosos cuarteles generales de distintos niveles a lo largo y ancho del territorio aliado.

Sin embargo, como la amenaza permaneció invariable durante casi 40 años, los cambios producidos en el Concepto Estratégico no tuvieron casi reflejo en la Estructura Militar de Mando, que experimentó cambios poco significativos durante ese periodo de tiempo.

El cambiante entorno estratégico tras el fin de la guerra fría

En el año 1989 la Alianza emprendió un proceso de revisión de su Concepto Estratégico que no estuvo exento de dificultades. Por una parte estaban los citados escépticos, para quienes, una vez desaparecida la amenaza que había dado origen al Tratado defensivo, no tenía objeto el mantenimiento de la macroorganización a la que había dado origen.

Pero además, durante el proceso de redefinición, el grupo de trabajo encargado de la redacción del nuevo Concepto Estratégico tuvo que plasmar en el mismo la cambiante situación política que estaba teniendo lugar. Durante los 16 meses que duró su redacción, se produjo la reunificación de Alemania, la desintegración del Pacto de Varsovia, la guerra del Golfo, el fallo del golpe de Estado en la Unión Soviética y la guerra civil en Yugoslavia, a la vez que nuevos personajes se convertían en actores estelares del nuevo panorama mundial.

Si durante los últimos 40 años había parecido que sólo había dos personajes estrella del panorama y de la política mundiales (los que en cada momento estaban al frente de Estados Unidos y la Unión Soviética), los cambios producidos al inicio de la década de los años noventa vieron surgir otras personalidades que, en uno u otro sentido, se convirtieron en protagonistas del ambiente geoestratégico mundial.

El canciller alemán volvía a erigirse en líder de una nación grande desde el punto de vista económico y demográfico, por lo que era inevitable que Alemania se convirtiera de nuevo en una potencia mundial (esto fue visto con ciertas reticencias en algunos países, incluyendo algunos aliados). La reunificada Alemania aspiraba a ser el centro y motor de la Comunidad Europea y, una vez libre de la amenaza soviética, empezaba a querer imponer su liderazgo en política exterior a los demás miembros de la Comunidad. El primer ejemplo de ese papel preponderante que Alemania quería desempeñar en Europa lo dio al romper unilateralmente el consenso alcanzado en la Comunidad Europea y reconocer la independencia de Eslovenia y Croacia. La Comunidad, hasta ese momento, se había negado a reconocer la independencia de ambas repúblicas por considerarlo un mal precedente y por aportar un elemento de inseguridad a la región. Más tarde se avino a las tesis germanas para no poner en peligro la propia cohesión europea (2).

Sadam Husein se convertía en la mayor fuente de inestabilidad para Oriente Medio al invadir Kuwait, comenzaba a ser una de las principales pesadillas de los americanos y posteriormente se convertiría en una de sus principales fijaciones.

Junto a Mijaíl Gorbachov, heredero del omnipotente «trono» soviético y, sin embargo, artífice de la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), surge la controvertida figura de Boris Yeltsin, primer presidente de Rusia tras la disolución de la Unión, y sucesor de poder político y militar. Su carácter impredecible, tan distinto del de sus predecesores, contribuyó decisivamente a la distensión entre antiguos adversarios pero, al mismo tiempo, introdujo un elemento de incertidumbre en los análisis estratégicos de esa época.

Finalmente, Slobodan Milosevic, un típico burócrata del régimen comunista, asciende en siete años desde los puestos meramente técnicos, fuera del mundo político, a la Presidencia de Serbia, convirtiéndose tristemente en protagonista de los sucesivos conflictos de los Balcanes.

Los Conceptos Estratégicos recientes

Los nuevos Conceptos Estratégicos fueron sin duda fruto de esos cambios trascendentales. Se reconocía que un posible ataque masivo desde varios frentes había dejado de ser el foco de la estrategia aliada, mientras que se constataba la existencia de riesgos multidireccionales y de naturaleza multifacética, que podrían poner en peligro la estabilidad y la seguridad de los países miembros.

RIESGOS *VERSUS* AMENAZAS. VULNERABILIDADES

En la elaboración del nuevo Concepto hay que destacar la aparición del concepto «riesgo», en contraposición al de «amenaza», que era el usado durante la guerra fría. Este nuevo término se acuñó por la incapacidad para identificar al «nuevo enemigo», en una coyuntura histórica en la que se pretendía promover la confianza con la antigua URSS

(2) FOJÓN LAGO, José Enrique: «Los conflictos de los Balcanes a finales del siglo XX», disponible en: <http://www.gees.org/articulo/300/>

asegurándole que, si el Pacto de Varsovia ya no existía, la OTAN no consideraba a sus antiguos miembros como potenciales enemigos.

Este extraño y forzado uso del término «riesgo» dio lugar a ciertas confusiones semánticas, que fueron puestas de relieve por ciertos analistas, para quienes el término «amenaza» no debe entenderse sólo como sinónimo de peligro, sino que debe existir una intencionalidad de causar un daño, unida a la capacidad efectiva de causarlo. De esta forma se distingue del «riesgo» que indica la simple proximidad o posibilidad de un daño (3).

Debe quedar claro que es la intencionalidad, y no la participación humana, la que establece la diferencia entre ambos términos. Como ejemplo de actividad humana que generan riesgos, encontramos la emisión de gases invernadero, que son resultado de actividades globales y consecuencia inintencionada de actividades humanas en la búsqueda de desarrollo y bienestar, por lo que no pueden constituir una amenaza. Finalmente, también existen riesgos generados sin participación humana, como son también los desastres naturales.

Las «vulnerabilidades» se producen cuando el sujeto a proteger (ya sea un Estado o un individuo) está expuesto a un posible daño que puede estar originado por una amenaza o por un riesgo. Aunque las vulnerabilidades pueden reducirse adoptando innumerables medidas de prevención, debe asumirse que es imposible eliminarlas.

Una vez hecha esta aclaración, durante el resto del trabajo continuaremos utilizando la terminología usada por la Alianza en sus documentos oficiales, con la finalidad de no ocasionar confusión en el lector.

EL CONCEPTO ESTRATÉGICO APROBADO EN ROMA EN EL AÑO 1991

Al redactar el nuevo Concepto Estratégico ya se pensaba que los riesgos no provenían de agresiones contra el territorio de los aliados (al desaparecer el gran enemigo convencional soviético, no se contemplaba la hipótesis de que alguno de los nuevos actores «osara» atacar el territorio de alguno de los países miembro), sino que serían consecuencia de las inestabilidades surgidas de las dificultades políticas y las rivalidades que tenían lugar en Europa Central y Oriental. Estas tensiones podrían derivar en conflictos armados y poner en crisis la estabilidad de la Alianza.

El Concepto Estratégico de 1991 ponía especial énfasis en el caso particular del desmembramiento de la Unión Soviética (debido a la enorme dimensión de sus fuerzas convencionales y a la capacidad de su arsenal nuclear) y enumeraba los riesgos que podrían poner en peligro la seguridad y estabilidad. Entre éstos estaba la proliferación de Armas de Destrucción Masiva, WMD (*Weapons of Mass Destruction*) que, una vez desaparecido el enorme control burocrático del sistema soviético, parecían accesibles a cualquier postor bien situado. La interrupción del flujo de recursos vitales aparecía por primera vez como riesgo al constatarse, tras la invasión de Kuwait, la interrupción de importaciones de petróleo procedentes de esa región. Finalmente, las acciones de terrorismo y sabotaje constituían también un riesgo para la seguridad. Si bien en aquellos

(3) MARQUINA, Antonio: *Environmental Security and Human Security in Environmental Challenges in the Mediterranean*, p. 7.

años no se habían individualizado los potenciales actores, algunos analistas todavía creían que los riesgos provenían en mayor medida de elementos incontrolados provenientes de la antigua URSS.

Así las cosas, todas las previsiones parecían coincidir en que la clave de las guerras del futuro residirían en la movilidad, en la capacidad de desplazar en el menor tiempo posible y a la mayor distancia necesaria, elementos reducidos pero eficaces para atajar aquellos conflictos que plantearan riesgos a la estabilidad y a la seguridad, lo que dio origen al concepto CJTF (4).

La CJTF se introdujo en una reunión informal de los ministros de Defensa celebrada en Travemünde en el año 1993 y se declaró formalmente en la Cumbre de Bruselas de enero de 1994, con el objetivo de que las fuerzas militares de la Alianza alcanzaran mayores grados de flexibilidad operativa, tal como aparecía en el Concepto Estratégico de 1991.

En la CJTF se combinaban las fuerzas necesarias para una determinada operación, siendo el aporte de fuerzas decisión de cada uno de los países aliados, una vez que la Alianza hubiera decidido intervenir. Es decir, todos los aliados tendrían el derecho de intervenir en una operación determinada, pero sin que ello supusiera la obligación impuesta por la defensa colectiva (5). Las fuerzas que la formaban podrían provenir de aliados, ser proporcionadas por otros países y se constituirían, caso por caso, para satisfacer las necesidades de una misión determinada.

Lo más significativo e innovador de las CJTF es que la capacidad de transporte estratégico podría llegar a sustituir a la capacidad nuclear como principal elemento de la disuasión (6).

Pero hubo cuatro factores principales que impidieron su total desarrollo: la no designación previa de los cuarteles generales que debían asumir esas funciones (7), la falta de concreción respecto a qué fuerzas iban a ser dirigidas por esos cuarteles generales, con qué recursos (cada nación debía afrontar los gastos de las fuerzas que aportaba) y por último como solucionar la falta de capacidad de transporte estratégico.

EL CONCEPTO ESTRATÉGICO APROBADO EN WASHINGTON EN EL AÑO 1999

En la Cumbre de Madrid de julio de 1997 se decidió reexaminar el Concepto Estratégico, al reconocerse que el ambiente estratégico había cambiado considerablemente desde el año 1991. Consecuentemente, se decidió también revisar la Estructura Militar de Mando.

En diciembre de ese mismo año, la reunión de ministros de Defensa aprobó los términos de referencia para el nuevo Concepto, que debería ser presentado a los jefes de Estado y gobierno en la Cumbre que se celebraría en Washington en abril de 1999.

(4) CJFT (*Combined Joint Task Force*, siglas en inglés), es una fuerza operativa de carácter temporal, multinacional y compuesta por personal de los tres Ejércitos.

(5) TORRENTE, Francisco, almirante: «Cooperación entre la UEO y la OTAN y el concepto CJTF», disponible en: www.nato.int/docu/colloq/c980504/d980505d.htm

(6) TORRENTE, Francisco, almirante: «Cooperación entre la UEO y la OTAN y el concepto CJTF», disponible en: www.nato.int/docu/colloq/c980504/d980505d.htm

(7) Según la estructura entonces vigente, los mandos regionales de la Alianza e, incluso los subregionales, si recibían los refuerzos necesarios, podían ser designados para dirigir una operación de CJTF.

Pero el final del siglo XX había supuesto el inicio de las grandes crisis internas de la Alianza, tras el largo periodo de estabilidad iniciado con la salida de Francia de la Estructura Militar.

A inicios de la década de los años noventa, la guerra de Bosnia había puesto en evidencia la incongruencia de las instituciones europeas, que se habían mostrado absolutamente incapaces de frenar el genocidio bosnio. Ante la presión de la opinión pública, que veía atónita cómo se iniciaba una guerra en el centro del continente europeo tras casi 50 años de «paz fría», tanto la Organización de Naciones Unidas como la Unión Europea desplazaron observadores a la región. Pero las dos misiones fracasaron absolutamente, ya que el genocidio continuó.

La asociación entre la OTAN y la Unión Europea, con la aparición de las *misiones Petersberg*, daban la iniciativa a la Unión en la resolución de este conflicto y proporcionaban la opción de solicitar apoyos de la Alianza en aquellos aspectos que la falta de una Estructura Militar y la carencia de medios de transporte estratégico así lo requirieran.

La Unión Europea debatió largamente la necesidad de enviar tropas a Bosnia con misiones de «imposición de paz», pero la falta de acuerdo político entre sus miembros frenó todas las iniciativas.

Así, la falta de decisión política y militar del gran gigante económico europeo propició que Estados Unidos ejercieran el liderazgo fáctico de una organización que, al menos teóricamente, toma siempre sus decisiones por unanimidad, siguiendo el procedimiento de silencio.

Pocos años más tarde el mismo escenario se repitió con el conflicto de Kosovo. Aunque el horror bosnio corría el riesgo de repetirse, la Unión Europea volvió a mostrarse incapaz de afrontar el problema de manera conjunta. Y volvió a ser la OTAN, de nuevo bajo el liderazgo de Estados Unidos, la que tuvo que solucionar el problema, iniciando los bombardeos sobre las fuerzas serbias y, posteriormente, enviando una fuerza de imposición de paz, la KFOR.

Estos dos fracasos de la diplomacia internacional habían dañado seriamente la imagen de la Unión Europea y de sus miembros que, en su mayoría, eran también miembros de la OTAN.

Los antecedentes históricos y políticos citados condicionaron, como no podía ser de otra manera, el Concepto Estratégico resultante de la Cumbre de Washington (8). El Documento reconocía la aparición de nuevos riesgos para la paz y estabilidad euroatlántica, entre los que incluía la opresión, los conflictos étnicos, el colapso de poderes políticos y la proliferación de las WMD. Para hacer frente a los nuevos riesgos, la Alianza se imponía una serie de tareas de seguridad:

- Asegurar un espacio euroatlántico estable y seguro.
- Establecer las consultas necesarias para la resolución pacífica de disputas.
- Disuasión y defensa frente a cualquier amenaza de agresión contra cualquier Estado miembro.

(8) Se puede consultar el Documento completo en: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>

Como elementos destacados para cumplir las nuevas tareas, se citaban la gestión de crisis y el incremento de la asociación y el diálogo con otros países del área euroatlántica, que tenían como objeto incrementar la transparencia, la confianza mutua y la acción conjunta con la Alianza.

Finalmente, se subrayaba el hecho de que la Alianza no se consideraba a sí misma enemiga de ningún país, pero se reconocía el peligroso potencial que actores no-estatales podrían significar. El terrorismo figuraba aún como un riesgo secundario, al igual que en el anterior Concepto Estratégico de 1991.

LA GRAN CRISIS. EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001 (11-S)

Cuando los aviones terroristas chocaron contra las Torres Gemelas, y tras la condena al ataque por parte del secretario general, el Consejo Atlántico (NAC) quedó paralizado. Como ha reconocido posteriormente el entonces vicesecretario general para Planeamiento y Operaciones de Defensa, Edgar Buckley (9), no había directrices de las capitales, apenas había existido algún debate sobre terrorismo y no había una política clara sobre el uso de los medios disponibles en respuesta a ataques terroristas.

De hecho, el Concepto Estratégico de 1999 sólo contemplaba de pasada que la seguridad de la Alianza podía ser afectada por «riesgos» de distinta naturaleza, incluyendo actos de terrorismo, sabotaje y crimen organizado, así como la interrupción del flujo de recursos vitales (10). Curiosamente, el Concepto Estratégico prestaba ya especial atención a los movimientos incontrolados de grandes masas de población como un posible problema para la estabilidad y la seguridad de la Alianza.

A la hora de declarar el artículo V, las primeras discusiones estuvieron centradas en el hecho de que se tratara efectivamente de un ataque «armado», aunque esta discusión quedó rápidamente cerrada cuando se acordó que los aviones habían sido utilizados como misiles. Para diferenciar el ataque del terrorismo «normal» hubo que establecer dos premisas, la escala (el ataque debía suponer una amenaza para la paz y la seguridad en el área atlántica) y la dirección de la que procedía (no se contemplaban los ataques causados por organizaciones terroristas internas), por lo que cobró gran importancia el origen «externo» del ataque. Sin embargo, para el profesor Florentino Portero, la OTAN debe asumir el:

«Fin del paradigma clausewitziano» (11), porque en la situación actual «la diferencia nítida entre seguridad interior y defensa ha quedado superada. La amenaza está dentro y fuera. Los enemigos son extranjeros, como en el 11-S, o nacionales, como en el 11 de marzo de 2004 (11-M) o el 7 de julio de 2005 (7-J).»

EL ÉNFASIS EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO. LA CUMBRE DE PRAGA

Durante la Cumbre de Praga de 2002, ya se estableció un Plan de Acción contra el Terrorismo. Se puso especial énfasis en hacer partícipes a los países de la Asociación para la

(9) En: <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue2/english/art2.html>

(10) En: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>

(11) PORTERO, Florentino: «Presente y futuro de la OTAN», disponible en: <http://www.iugm.es/>

Paz (12). A grandes rasgos, el Plan contemplaba las consultas entre los miembros y el intercambio de información, mejorar la preparación para combatir el terrorismo, impedir el apoyo a los grupos terroristas, mejorar las capacidades de gestión de «consecuencias» (ante un posible ataque con WMD) y la asistencia a los asociados en sus esfuerzos contra el terrorismo.

El Plan de Acción mencionaba incluso la posible participación de los países miembros del Diálogo del Mediterráneo, que sería considerada caso por caso. Ésta fue la base de la futura participación de estos países en la operación *Active Endeavour*, de la que hablaremos más adelante.

Dentro del paquete de capacidades aprobado en esta Cumbre, se creó el Batallón de Defensa NBQR (13). Este Batallón Multinacional, con sede en la República Checa, tiene como misión proteger ante agresiones con WMD dentro y fuera del área de responsabilidad de la Alianza.

También fue aprobado el Concepto Militar de defensa contra el terrorismo. La principal novedad que aportaba era la identificación de las capacidades militares necesarias, como el empleo efectivo de la inteligencia, despleabilidad y operatividad, empleo efectivo de las fuerzas (mediante el uso de armas guiadas de precisión), medidas de protección de la fuerza, y defensa contra agresiones NBQR.

Pero, como recuerda el profesor Ángel Lobo, un concepto militar necesita previamente de una directriz política que no se osó abordar por falta de consenso entre los aliados:

«El Concepto, a falta de una directiva política, más que un documento técnico militar es una especie de híbrido político-militar, pero hecho por las autoridades militares» (14).

Para hacer frente al nuevo «gran riesgo» los jefes de Estado y gobierno decidieron adoptar una Estructura de Mando ligera, eficiente y más efectiva y que, simultáneamente, contribuyera a reducir los costes de una Estructura que aún se consideraba desmesurada, si se tenía en cuenta el carácter de las nuevas tareas.

Simultáneamente, y para hacer más creíble la capacidad expedicionaria de la Alianza, se aprobó el concepto DJTF (15). Éste consiste en un cuartel general reducido, de aproximadamente 90 miembros (16), capaz de ser desplegado rápidamente en el área de operaciones que se designe. Una vez que el NAC aprueba dirigir una operación, la DJTF es capaz de desplegar en cinco días para dotar de mando y control a las fuerzas OTAN desplegadas. Si la operación es de larga duración (más de 30 días), la DJTF puede ser reemplazado o reforzado por la CJTF (17).

(12) PfP (*Partnership for Peace*, siglas en inglés).

(13) Nuclear, Biológico, Químico y Radiactivo.

(14) LOBO, Ángel: «Presente y futuro de la OTAN», disponible en: <http://www.iugm.es/>

(15) DJTF (*Deployable Joint Task Force*, siglas en inglés). Es también temporal, multinacional y compuesto por personal de los tres Ejércitos, pero es más reducido que la CJTF y añade su más elevada capacidad de despleabilidad.

(16) VELTRI, Franco: «AFSOUTH, 1951-2004, Over Fifty Years Working for Peace and Stability» disponible en: <http://www.afsouth.nato.int/archives/history2004.htm>

(17) En: <http://www.nato.int/shape/news/2004/05/i040514b.htm>

Junto con la DJTF, los jefes de Estado de la OTAN acordaron el concepto de una fuerza robusta, fácilmente desplegable y creíble, la NRF (18). En términos generales, está basada en un elemento de fuerzas terrestres de entidad brigada, que incluye fuerzas de operaciones especiales. Cuenta con un destacamento de fuerzas navales y el elemento aéreo debe tener capacidad para efectuar 200 salidas por día.

La NRF debe ser capaz de realizar ciertas misiones de forma autosuficiente, como desarmar grupos participantes en un conflicto, realizar demostraciones de fuerza para disuadir posibles agresiones o realizar apoyo humanitario. En caso de que la entidad de la NRF no baste para controlar el conflicto, puede formar la fuerza de entrada de una fuerza más grande dentro de la gama completa de operaciones militares de la Alianza.

LA CUMBRE DE ESTAMBUL

En la declaración final de la Cumbre, que tuvo lugar en junio de 2004, y como no podía ser de otro modo, los jefes de Estado y gobierno declararon al terrorismo y a las WMD los principales retos a los que se tenía que enfrentar la Alianza.

Las medidas adoptadas para hacer frente a esos riesgos fueron:

- Mejorar el intercambio de Inteligencia a través de la Unidad de Inteligencia de Amenaza Terrorista.
- Mejorar la respuesta antes posibles ataques realizados con armas NBQR.
- Ayudar a proteger los grandes eventos, mediante la Alerta Aérea Temprana.
- Mejorar la lucha contra el terrorismo mediante la operación *Active Endeavour*, basada en la vigilancia del tráfico marítimo en el Mediterráneo.
- Continuar las operaciones en Balcanes y Afganistán, creando condiciones que impidan el terrorismo.
- Mejorar capacidades contra el terrorismo, incluyendo también el desarrollo de nuevas tecnologías.
- Incrementar la cooperación con los asociados mediante la puesta en marcha del Plan de Acción de Emergencia Civil.

Finalmente, también se ordenó al Consejo producir una Directiva Política Integral en apoyo al Concepto Estratégico existente.

LA SITUACIÓN TRAS LA CUMBRE DE RIGA

Durante la Cumbre de Riga, celebrada en noviembre de 2006, fue aprobada la *Comprehensive Political Guidance*, cumpliendo así uno de los objetivos de la Cumbre de Estambul, en el año 2004. De nuevo citamos al profesor Florentino Portero (19), para quien el actual Concepto Estratégico de la OTAN de 1999 está desfasado y necesita ser sustituido por uno nuevo, de modo que:

«La *Guidance* es un apaño para reformar aquellos puntos del Concepto en los que hay acuerdo, pero sin entrar en los principios generales... tras reconocer la plena vigencia del Concepto Estratégico de 1999, (la *Guidance*) afirma que el entorno estratégico está en continuo cambio.»

(18) Fuerza de Respuesta (NRF) de la OTAN, en inglés *NATO Response Force*.

(19) PORTERO, Florentino: «Presente y futuro de la OTAN», disponible en: <http://www.iugm.es/>

El Concepto Estratégico establecido en la *Guidance* reconoce que las principales amenazas para la Alianza, en los próximos diez o quince años, serán el terrorismo y las WMD (y la combinación de ambos). También se enumeran como riesgos la inestabilidad debida a los «Estados fallidos», la disponibilidad de armamento convencional sofisticado, el mal uso de las nuevas tecnologías y la interrupción del flujo de recursos vitales.

Pero si la aprobación de la *Guidance* ya fue un intento fallido de actualizar en lo posible el Concepto Estratégico, los demás documentos aprobados en la Cumbre aportaron pocas novedades en cuanto a preparación efectiva contra la amenaza terrorista. Se hizo énfasis en la necesidad de contar con fuerzas desplegables, autosuficientes e interoperables, se lanzó la iniciativa de transformación de las fuerzas de operaciones especiales y se destacó la necesidad de desarrollar las capacidades defensivas contra agresiones NBQR.

Como resumen se puede decir que la Cumbre de Riga constituyó una decepción al menos en dos aspectos. No se ha abordado la modificación y puesta al día del Concepto Estratégico de la OTAN, que sigue siendo el aprobado en el año 1999 a pesar de que la situación estratégica ha cambiado considerablemente.

En segundo lugar, y a pesar de que el terrorismo ocupa actualmente el primer puesto dentro de los retos a los que debe hacer frente la Alianza, no se tomaron medidas significativas para adaptar la Estructura de Mando a los nuevos riesgos y amenazas.

Si acaso, se puede destacar la activación de un Centro de Fusión de Inteligencia como principal herramienta contra el terrorismo, una vez demostrada la utilidad del Centro Conjunto de Análisis de Inteligencia creado en el Cuartel General Aliado de Nápoles, encargado de coordinar la información relacionada con el área mediterránea que pudiera tener incidencia en la operación *Active Endeavour*.

LA CUMBRE DE BUCAREST

En abril de este año ha tenido lugar la última Cumbre de la OTAN en la capital rumana, sin que se haya producido ninguna variación significativa en este aspecto. La Declaración de la Cumbre volvía una vez más, a citar las prioridades enumeradas en la *Comprehensive Political Guidance*, como referente de la transformación de la Alianza.

Los nuevos riesgos

El terrorismo

El terrorismo no es un fenómeno reciente, pero a lo largo de la Historia se ha manifestado de diversas maneras: sucesivamente ha existido terrorismo de Estado, terrorismo contra el Estado, terrorismo de ideologías totalitarias, terrorismo de guerra y terrorismo como estrategia indirecta de guerra. Después de la guerra fría, el fenómeno terrorista adquiere una dimensión más política, con la aparición de Estados que apoyan a movimientos terroristas (los denominados *rogue States*).

Recientemente ha aparecido un fenómeno que sí puede calificarse como novedoso, con la criminalización del terror y la conversión de grupos criminales en organizaciones gángster-terroristas (20). Estos grupos usan a menudo el tráfico de drogas como fuente de financiación, por lo que la lucha contra ellos debe enfocarse principalmente desde un punto de vista judicial y policial. El lavado de dinero constituye su principal preocupación y, a la vez, su mayor debilidad.

El problema es que la economía de algunos «Estados fallidos», donde estos grupos gángster-terroristas imponen su ley, está de tal modo condicionada por el tráfico de drogas, que harían falta enormes inversiones para generar alternativas que condujeran a una auténtica reconversión de la economía nacional. Los mejores ejemplos de estos Estados, cuya economía se basa en gran medida en el cultivo de plantas de donde se extraen las drogas, son Colombia, fuera del ámbito noratlántico, y Afganistán, donde se está llevando a cabo una misión de la OTAN.

Actualmente, si exceptuamos algunos grupos terroristas nacionalistas, independentistas o revolucionarios (estos últimos en franca regresión), la principal amenaza proviene del terrorismo yihadista. Éste se distingue del terrorismo nacionalista en que su objetivo es alcanzar una *umma* (21) islámica, mientras que el objetivo del segundo es construir el Estado a partir de su propia identidad nacionalista.

Para buscar esa base ideológica, debemos preguntarnos cuáles son las condiciones que han facilitado el nacimiento y la extensión del islamismo por todo el mundo árabe:

- Existencia de un problema de identidad creado por la dominación colonial.
- La ruptura independentista.
- El impacto modernizador con sus secuelas de industrialización acelerada.
- La desafección ante regímenes políticos corruptos y carentes de apoyo popular.

Terrorismo y WMD

En el año 1989, Lind y otros coautores ya se preguntaban sobre la combinación de terrorismo y alta tecnología cuando escribieron su famoso artículo sobre la evolución de la manera de hacer la guerra y enunciaron el comienzo de las guerras de cuarta generación (22). Estas guerras se caracterizan por la ampliación del campo de batalla, que se trasladará a la totalidad de la sociedad enemiga. En ellas las acciones tácticas serán llevadas a cabo por elementos de muy pequeña entidad, la frontera clásica entre guerra y paz se difuminará y la distinción entre «civiles» y «militares» se volverá muy tenue (23).

Desde entonces, el posible empleo de WMD por parte de algún grupo terrorista, se ha convertido en la mayor amenaza para la seguridad. Las distintas estrategias empleadas

(20) MARQUINA, Antonio: *El terrorismo en las relaciones internacionales*.

(21) Comunidad de creyentes.

(22) LIND, William S., colonel Keith Nightengale (USA): «The Changing Face of War: Into the Fourth Generation»; SCHMITT, John F., captain (USMC); SUTTON, Joseph W. colonel (USA) y WILSON, Gary I.: lieutenant colonel (USMCR): *Marine Corps Gazette*, octubre de 1989.

(23) FOJÓN LANGOA, José Enrique: «Vigencia y limitaciones de la guerra de cuarta generación», *ARI*, número 23, 27 de febrero de 2006, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/916.asp>

para contener la proliferación de WMD, la disuasión, el desarme, la detección, etc., se han mostrado más eficaces ante los actores estatales, que ante los diversos grupos no gubernamentales.

La respuesta al posible uso de WMD por parte de un grupo terrorista debe estar enfocada a las amenazas potenciales más probables, ya que la defensa de infinitos objetivos, frente a los infinitos escenarios potenciales, es irrealizable (24). Como se ha expuesto con anterioridad, se pueden reducir las vulnerabilidades, pero no eliminarlas completamente.

Las WMD en manos terroristas constituyen una amenaza porque, como hemos visto anteriormente, a la intencionalidad de causar daño, se une una gran capacidad para realizarlo. Pero hay otro factor que incrementa el valor de las WMD como amenaza: nuestra vulnerabilidad hacia ellas. Ante la propia percepción de nuestra vulnerabilidad, la reacción instintiva es el miedo, que es el primer escalón hacia el terror.

La cuestión es: ¿cuáles son estas vulnerabilidades que los terroristas perciben en nosotros?:

- El deseo de eliminar las bajas propias o, al menos, limitar su número.
- El deseo de reducir el número de bajas mediante soluciones tecnológicas que puedan ahorrar vidas humanas.
- La necesidad de mantener coaliciones, ya sean civiles o militares.
- La necesidad de respetar el orden establecido y la ley internacional.

La posesión de WMD por parte de un grupo terrorista incrementa de forma exponencial la amenaza que supone para la seguridad, pero no se debe por ello minusvalorar la capacidad destructiva de aquellos grupos que no cuenten con dichas armas. Baste comparar, por ejemplo, las 12 víctimas mortales causadas por el grupo «La Verdad Suprema» cuando, en marzo de 1995, liberó gas sarín en el metropolitano de Tokio (25), con las 2.600 víctimas del ataque a las Torres Gemelas el 11-S, o las 200 del 11-M en Madrid. Una vez más, comprobamos que el factor determinante, que hace del terrorismo la gran amenaza, es la intencionalidad.

Además, algunos expertos en la lucha antiterrorista han avisado que Irak se ha convertido en el laboratorio de pruebas terroristas que «exporta» Al Qaeda, bombas radioactivas (también conocidas como «bombas sucias») y explosivos de fabricación casera con derivados del cloro (26).

En este sentido, recientemente se están produciendo descubrimientos de que determinados grupos terroristas islámicos están estudiando la manera de realizar atentados usando WMD.

En mayo de 2007, el ministro del Interior de Marruecos, Chakib Benmusa, compareció ante la Cámara de los Representantes del Parlamento para informar que la Policía y los Servicios de Inteligencia habían detectado que varios de los terroristas detenidos tras las

(24) PARK, Wilton: «Chemical and Biological Weapons: The threats of proliferation and use», *Conference*, 721.

(25) En: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/3491488.stm>

(26) En: <http://www.elconfidencialdigital.com/Articulo.aspx?IdObjeto=11572>

explosiones de marzo y abril en Casablanca preparaban atentados en los que iban a utilizar productos químicos y venenosos (27).

También se han producido varios ataques con explosivos de cloro en Irak. El pasado año 350 personas cayeron enfermas después de la detonación de un camión de cloro en Faluya y un coche-bomba cargado de cloro mató a 32 civiles al norte del país (28).

Aunque hay que reconocer que el material químico es de más fácil obtención que el material nuclear o radioactivo, es sólo cuestión de tiempo que se produzca algún ataque terrorista con explosivos que incluyan estos tipos de materiales en su composición.

Los riesgos medioambientales

Aunque no es el objeto de este trabajo, los riesgos medioambientales han entrado recientemente en la agenda de los Estados. Además, sus resultados podrían llegar a interactuar con otros factores, lo que podría dar lugar a un incremento de la amenaza terrorista. Por ello, merece la pena detenerse y hacer una breve reseña de ellos, así como resaltar los efectos que estos riesgos pueden tener sobre los demás.

Los efectos de las actividades humanas sobre el medio ambiente no son lineales ni simples, sino que están combinados en procesos complejos de difícil valoración (29). Así, el cambio climático interrelaciona con la desertificación del terreno y con la escasez de agua; y éstos, a su vez, con el crecimiento demográfico y la progresiva urbanización o desruralización.

Los resultados de grandes masas de población sin acceso al agua, o condenadas a la desnutrición, podrían causar una catástrofe humanitaria gigantesca. Si hasta ahora los más sanguinarios atentados terroristas han ocasionado algunos cientos o, como en el caso de Nueva York, algunos pocos millares de víctimas, la hambruna y la sed que el cambio medioambiental puede ocasionar en el norte de África entre los años 2025 y 2050, podría causar la muerte a cientos de miles de personas, con lo que tendríamos otro Darfur, pero esta vez a las mismas puertas de nuestra casa.

La pasividad ante los fenómenos estudiados, tendría consecuencias directas contra nuestra seguridad, ya que, a los riesgos medioambientales se puede sumar, que no oponer, la amenaza creada por el desarrollo de grupos terroristas existentes y la aparición de otros de nueva creación.

Está claro que no se puede generalizar la idea de que estos grupos terroristas tienen como causa final la pobreza y la marginación, ni olvidar que todo grupo terrorista tiene una base ideológica. Basta estudiar los antecedentes de los terroristas que participaron en el ataque a las Torres Gemelas para comprobar que se trataba de individuos con una elevada formación que, en la mayoría de los casos, habían recibido en el extranjero (30).

(27) En: http://www.libertaddigital.es/noticias/noticia_1276304242.html

(28) En: http://www.elpais.com/articulo/internacional/coche/bomba/cargado/cloro/mata/32/civiles/norte/Irak/elpeuint/20070516elpeuint_9/Tes

(29) MARQUINA, Antonio: *Environmental Security and Human Security en Environmental Challenges in the Mediterranean*, p. 22.

(30) AVILÉS, Juan: «Una amenaza compartida: la yihad global en Europa y el Magreb» disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/674.asp>

Pero es seguro que esos grupos encontrarán un caldo de cultivo adecuado en un sector de población cada vez más joven, sin empleo, hacinada en grandes metrópolis, sin perspectivas de futuro y con un gran deseo de revancha.

La OTAN ha reconocido el potencial peligro de los riesgos medioambientales y su posible relación con el terrorismo. Mediante su Programa para la Seguridad a Través de la Ciencia (31), realiza investigaciones en el área de la «seguridad medioambiental» y de «defensa contra terrorismo».

La investigación en este último campo están relacionadas con la detección rápida y la descontaminación ante agentes NBQR, así como detección de explosivos. Otro proyecto en marcha es el desarrollo de un aparato que detecte simultáneamente explosivos y materiales radioactivos usados en la fabricación de bombas sucias.

Evolución de las Estructuras de Mando

La OTAN finalizó el siglo XX con una reestructuración motivada, fundamentalmente, por la desaparición de la gran amenaza que había sido el origen de la Alianza. Con el temor a la invasión también desapareció, en gran medida, la justificación de mantener elevados gastos de defensa y la existencia de una Estructura de Mando elefántica, creada para hacer frente a una invasión a gran escala, a lo largo de un frente que iba desde los países Bálticos hasta el Mediterráneo. En el año 1991, el área cubierta por la Alianza estaba dividida en tres mandos estratégicos:

- El Mando de Europa (ACE).
- El Mando de Atlántico (ACLANT).
- El Mando de Canal (ACchaN).

En caso de guerra, el ACE era responsable de casi todas las fuerzas terrestres y aéreas asignadas, así como de gran parte de las fuerzas navales (las que estaban basadas en el Mediterráneo).

Los Cuarteles Generales directamente subordinados a ACE eran:

- AFNORTH (*Allied Forces Northern Europe*).
- AFCENT (*Allied Forces Central Europe*).
- AFSOUTH (*Allied Forces Southern Europe*).
- UKAIR (*United Kingdom Air Forces*).
- AMF (*Allied Command Europe Mobile Force*).
- NAEWF (*NATO Airborne Early Warning Force*).

La Estructura aprobada en 1991

Tras la adopción del Concepto Estratégico de 1991, el Comité de Planeamiento de Defensa de la OTAN definió, en mayo de aquel año, la nueva Estructura, que incluía fuerzas de reacción inmediata y rápida, de acuerdo con los nuevos riesgos identificados. Otro objetivo no oculto de la reestructuración era la reducción de cuarteles generales y de personal, que se esperaba alcanzara un 20%.

(31) En: <http://www.nato.int/science/index.html>

Así, los principales cambios que se produjeron fueron:

- Desapareció el ACchaN, y su área de responsabilidad pasó a formar parte de ACE.
- ACE mantenía sus Cuarteles Generales Subordinados, pero el Cuartel General de AFNORTH, en Kolsaas (Noruega), desaparecía, y era sustituido por el Cuartel General de AFNORTHWEST, situado en High Wycombe (Reino Unido), que incluía en su área de responsabilidad Reino Unido, Noruega y el área marítima entre ambos países (perteneciente al ACchaN en la antigua estructura).
- AFCENT, Brunssum (Holanda) mantenía dos Cuarteles Generales Subordinados que han ido evolucionando en nombre y misiones a lo largo de las sucesivas transformaciones: LANDCENT (*Land Forces Central Europe*), en Heidelberg (Alemania) y AIRCENT (*Air Forces Central Europe*) en Ramstein (Alemania).
- AFSOUTH, Nápoles e Italia contaba a su vez con cinco Cuarteles Generales Subordinados: NAVSOUTH, Nápoles; AIRSOUTH, Nápoles; LANDSOUTH, Verona; LANSOUTH, Izmir (Turquía) y STRIKFORSOUTH, Nápoles.

Como se aprecia, el centro de gravedad se había desplazado desde el centro de Europa hacia el sur, pero la distribución de comandantes entre los países miembros había cambiado relativamente poco. Los dos comandantes estratégicos eran americanos, y los tres subordinados eran americano, británico y alemán.

La Estructura aprobada en la Cumbre de Madrid

Esta Estructura de Mando supuso una reducción considerable del número de cuarteles generales, si bien mantuvo la tradicional distribución de mandos regionales, figura 1.

Así, seguían existiendo dos mandos estratégicos de primer nivel:

- El ACLANT (32) localizado en Norfolk, Virginia (Estados Unidos) del que dependían cuatro mandos de segundo nivel.
- El ACE (33), con su Cuartel General (SHAPE) (34), en Mons (Bélgica), del que dependían dos mandos regionales, AFNORTH (35) en Brunssum (Holanda) y AFSOUTH (36) en Nápoles (Italia).
- A su vez, de cada uno de los mandos regionales dependían un mando marítimo, un mando aéreo y varios mandos subregionales de carácter conjunto, tres en la Región Norte y cuatro en la Región Sur.

La existencia de un cuartel subregional más en la Región Sur nunca fue suficientemente justificada, pero hay dos explicaciones para ello. Una vez descartada la amenaza de una invasión por el centro y el norte de Europa, la mayoría de los conflictos emergentes estaban teniendo lugar en el área de responsabilidad de la Región Sur de la OTAN. Por otra parte no debemos olvidar el gran empeño de muchos países en contar en su territorio con un cuartel general cuyos gastos corrían a cargo de la Alianza en su conjunto.

(32) ACLANT (*Allied Command Atlantic*, siglas en inglés).

(33) ACE (*Allied Command in Europe*, siglas en inglés).

(34) SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*, siglas en inglés).

(35) AFNORTH (*Allied Forces Northern Europe*, siglas en inglés).

(36) AFSOUTH (*Allied Forces Southern Europe*, siglas en inglés).

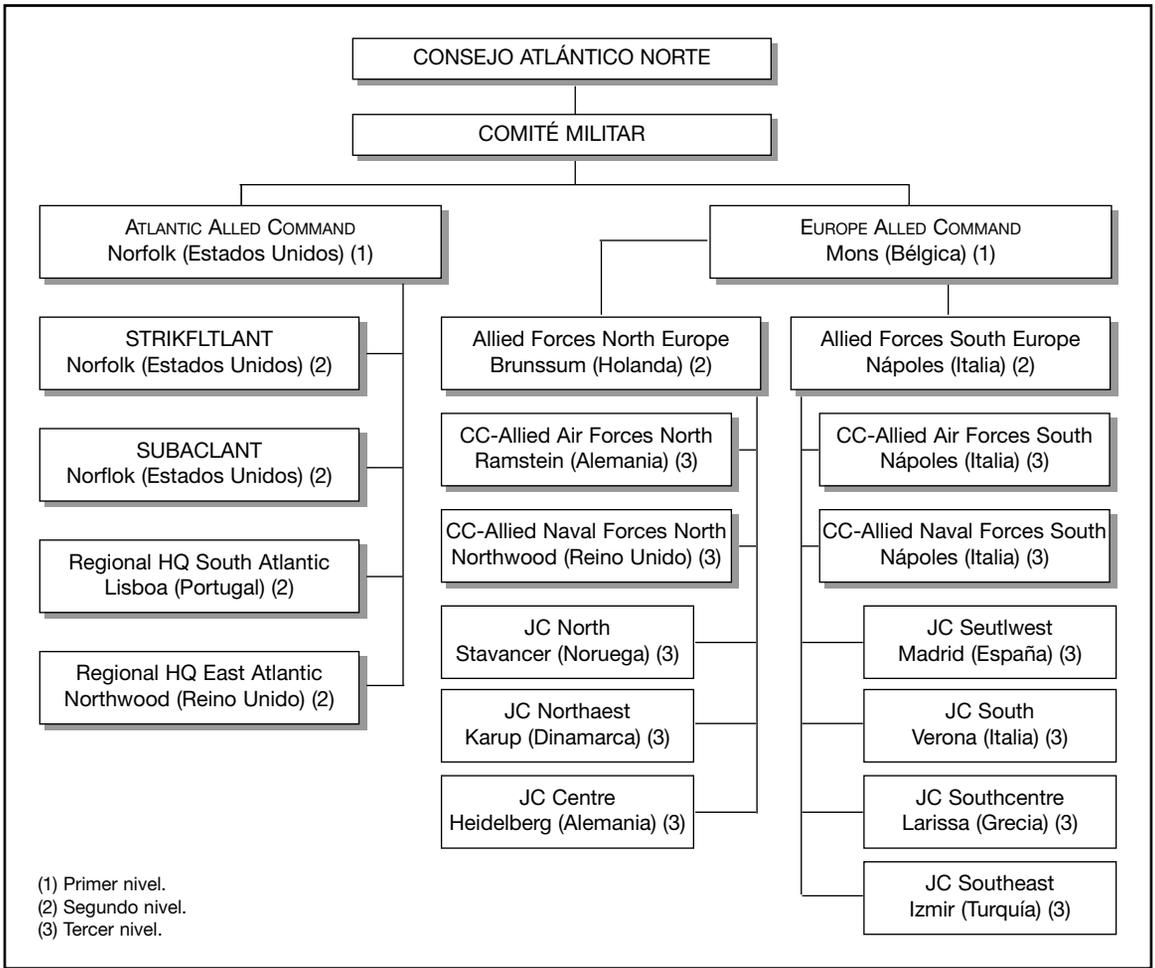


Figura 1.- Estructura de Mandos Regionales de la OTAN, año 2000.

Esta extraña Organización nunca llegó a ser efectiva y contó con detractores desde su creación. Europa se dividía en dos regiones, que tenían perfectamente delimitadas sus áreas geográficas de responsabilidad. Esta distribución geográfica era herencia de la antigua Estructura Militar, concebida para hacer frente a la posible amenaza soviética, pero en los inicios del siglo XXI no era suficientemente operativa. Mientras que el mando situado en el Norte no era responsable de ninguna operación en curso, el Mando de AFSOUTH era responsable de las operaciones en los Balcanes.

Ya en 2001, como consecuencia del ataque a las Torres Gemelas, y tras el éxito inicial de la operación *Libertad Duradera*, AFNORTH se hizo cargo de la operación ISAF (*International Security Assistance Force*), situada en Afganistán, en lo que fue la primera misión de la OTAN «fuera de área», pero que geográficamente se hallaba más próxima a AFSOUTH y su «área de influencia», figura 2, p. 42.

Otro asunto controvertido fue el papel que desempeñaban los mandos subregionales en la cadena de mando. La distribución regional de la Alianza finalizaba en los mandos de segundo nivel, así que los mandos subregionales no tenían una subregión preasignada.

Aunque se contemplara su designación como mando conjunto de una operación, formando el núcleo de la CJTF, esto no llegó a ocurrir finalmente debido a su pequeño tamaño (su reducida plantilla debía ser fuertemente reforzada en tal caso) y al especial interés de algunos países, que siempre defendieron la idea de que el mando de una CJTF sólo podría ser asumido por uno de los dos cuarteles regionales.

Además, estos mandos conjuntos eran preponderantemente terrestres y estaban formados en su mayoría por personal del Ejército de Tierra por lo que, a pesar de su nombre, su misión principal era la de dirigir el componente terrestre de una operación.

En la práctica y hasta su desaparición con la entrada en vigor de la nueva estructura, su papel se limitó a la realización de ejercicios de adiestramiento, a planear y ejecutar actividades de cooperación, principalmente del Diálogo del Mediterráneo, y a proporcionar personal de refuerzo para cubrir aquellos puestos de los cuarteles generales de la misión en los Balcanes, que las naciones no se habían comprometido a cubrir tras las sucesivas conferencias de personal.

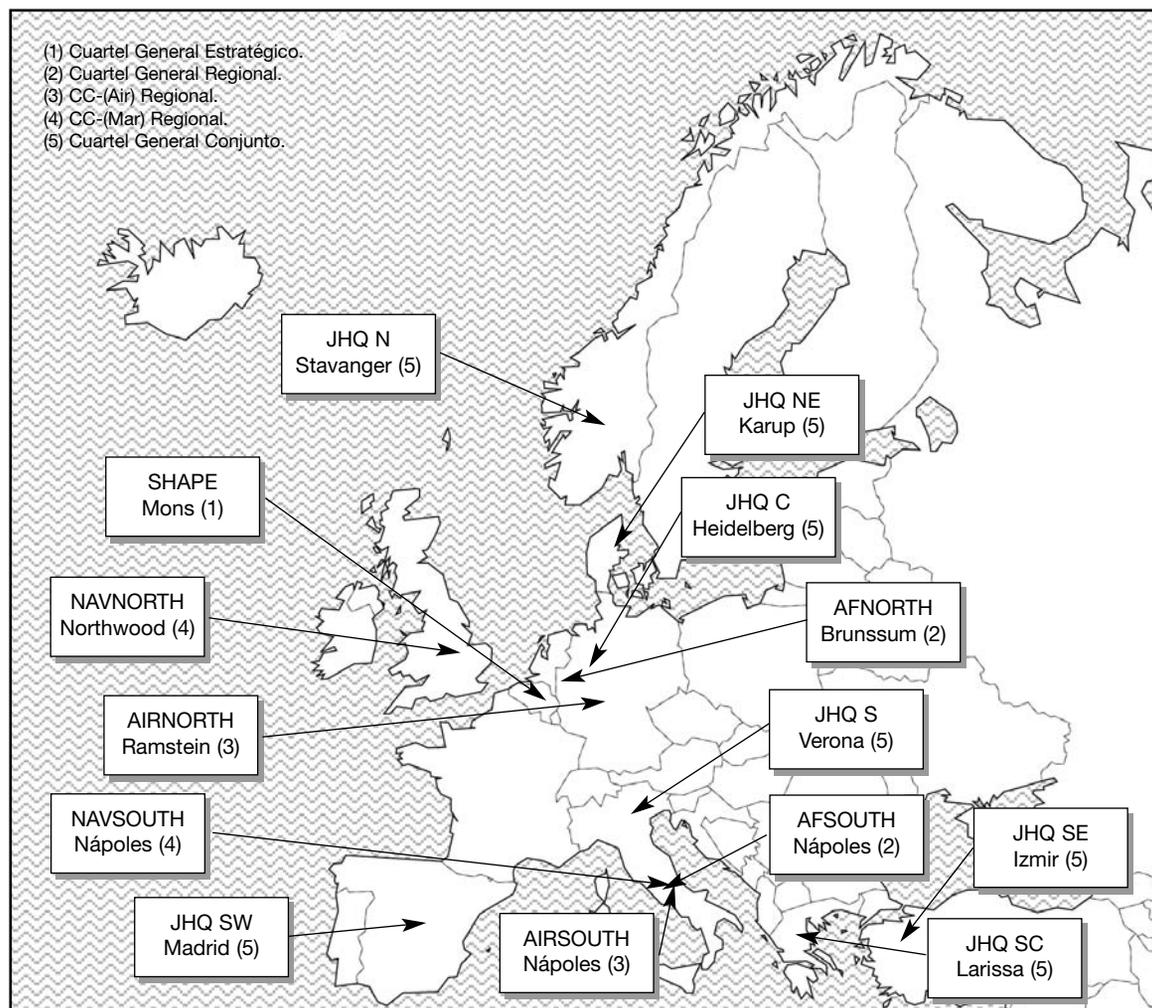


Figura 2.- Estructura de Mando Aliado Europeo, año 2000.

La única excepción a esta escasa participación en operaciones la protagonizó el Cuartel General con sede en Heidelberg, que dirigió la ISAF en Afganistán, en la primera rotación de esta misión que estuvo bajo mando de la OTAN.

Uno de estos mandos subregionales era el Cuartel General Conjunto Suroeste, localizado en Retamares, en el término municipal de Pozuelo de Alarcón (Madrid), en el que merece la pena detenerse por tratarse del único Cuartel General de la Alianza en territorio español.

La creación de este Mando de la OTAN en España fue consecuencia y, a la vez, requisito para la plena integración de nuestro país en la Estructura Militar de la Alianza. En noviembre del año 1996, el entonces presidente del Gobierno anunció en el Parlamento que, para satisfacer los intereses estratégicos españoles:

«Tanto las islas Canarias como los accesos atlántico y mediterráneo al estrecho de Gibraltar habrán de quedar en el área de responsabilidad del mando aliado ubicado en España», definiendo como «nuestro inmediato interés estratégico» el que se encontraba proyectado «en la estabilidad del Mediterráneo y la garantía de los accesos al estrecho de Gibraltar» (37).

Esta forma de plantear los intereses estratégicos de nuestra nación hizo cundir el optimismo entre ciertos sectores de la Armada, que veían recuperar vigencia al tradicional eje Baleares-Estrecho-Canarias, centro de gravedad del sistema de planeamiento español durante varias décadas y que había sido discutido por numerosos analistas y estrategas militares, en su mayoría pertenecientes al Ejército de Tierra.

Realmente, el eje no pudo reeditarse porque, si bien las Canarias sí que quedaban bajo la responsabilidad del Cuartel General de AFSOUTH y, por tanto, de SHAPE, el resto del Atlántico era responsabilidad de SACLANT.

Por otra parte, y desde el punto de vista técnico, la exigencia de que tanto el Estrecho como las islas Canarias quedaran bajo la responsabilidad del Cuartel de Retamares no pudo ser satisfecha ya que, como se ha mencionado antes, los Cuarteles Generales Subregionales no tenían un área de responsabilidad asignada.

A pesar de ello, durante el desarrollo del ejercicio *Dynamic Mix*, realizado en gran parte del territorio español en mayo y junio de 2002, y cuyo componente terrestre (38) era mandado por el teniente general español comandante del Cuartel de Retamares, se incluyó una operación para el refuerzo de las guarniciones del Archipiélago Canario, mediante la proyección de unidades de Ejército de Tierra desde la Península.

El total de los efectivos desplegados en Fuerteventura para el ejercicio no excedieron de los que se habían desplegado en otros ejercicios similares (39), limitándose a un total de unos 1.000 hombres y 150 vehículos ligeros, pero tuvo gran importancia para el Archi-

(37) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VI Legislatura, números 38 y 39, de 13 y 14 de noviembre de 1996.

(38) El componente terrestre estaba compuesto por el ARRC británico, ACE (*Rapid Reaction Corps*), el segundo MEF norteamericano (*Marine Expeditionary Force*) y el Cuartel General de Alta Disponibilidad español de Valencia.

(39) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, VII Legislatura, Serie I: *Boletín General* de 30 de mayo de 2002.

piélago, porque fue la primera vez que un ejercicio de la OTAN realizaba el planeamiento de una operación de artículo V, incluyendo el territorio del Archipiélago, cuyo escenario contemplaba un ataque contra territorio canario.

Poco después el Cuartel Subregional de Retamares alcanzaba la capacidad operativa plena, pero la nueva Estructura nacida de la Cumbre de Praga, en noviembre de 2002, iba a poner en peligro su existencia.

La Estructura aprobada en la Cumbre de Praga

La breve existencia de la Estructura aprobada en la Cumbre de Madrid debe ser explicada, fundamentalmente, por el *shock* que produjo el ataque contra las Torres Gemelas y la constatación de que, en adelante, la lucha contra el terrorismo sería el gran reto para la OTAN. Pero también influyeron otros factores, como el deseo de algunos países de continuar reduciendo gastos mediante el expeditivo procedimiento de suprimir cuarteles generales que, como hemos visto, tampoco habían resultado ser demasiado rentables. Entre éstos, merece la pena destacar a Estados Unidos que, tras los acontecimientos ocurridos en la última década del siglo XX y las reticencias de sus aliados europeos en actuar en los conflictos bosnio y kosovar, habían perdido parte de su confianza en la Alianza.

Por ello, no es de extrañar que, a pesar del inmediato y unánime apoyo con el que todos los miembros de la OTAN habían respondido a la solicitud norteamericana de declaración de artículo V el mismo 11-S, Estados Unidos no solicitara materializar dicho apoyo con fuerzas concretas y se lanzara contra el régimen de los talibanes con fuerzas americanas. Fuerzas que estuvieron acompañadas, eso sí, de miembros de las demás minorías étnicas afganas que integraron la llamada «Coalición del Norte» y que tuvieron la doble finalidad de hacer de punta de lanza de las fuerzas atacantes, y de legitimar el ataque de cara al mundo musulmán moderado.

Lo más destacable de la operación en Afganistán fue el empeño norteamericano en contar con el mayor número de apoyos políticos (que no militares) a la hora de embarcarse en una operación de tal magnitud, pues no puede considerarse de otro modo tanto la solicitud de declaración de artículo V a sus aliados de la OTAN, como el empleo de fuerzas musulmanas para combatir al régimen talibán.

Sin embargo, y a pesar de la intensa actividad diplomática desarrollada en las semanas anteriores a la operación, la medida no satisfizo ni a unos ni a otros. La mayoría de los países musulmanes entendió el ataque como una invasión norteamericana de Afganistán, mientras que entre los aliados de la OTAN las mayores quejas se hicieron sentir por el desdén sufrido tras lo que ellos consideraban «un acto de la más alta solidaridad». ¿Cómo podían Estados Unidos embarcarse en semejante operación sin solicitar el más mínimo apoyo de tropas, tras la unánime respuesta del NAC?

Lo que resultaba tan difícil de entender para los gobiernos y las diplomacias de los aliados, resultaba evidente para los expertos. Después de las reticencias europeas para iniciar una operación de imposición de la paz (que por su propia definición puede llevar implícitas acciones de combate) en pleno continente europeo. ¿Cuántos países de la

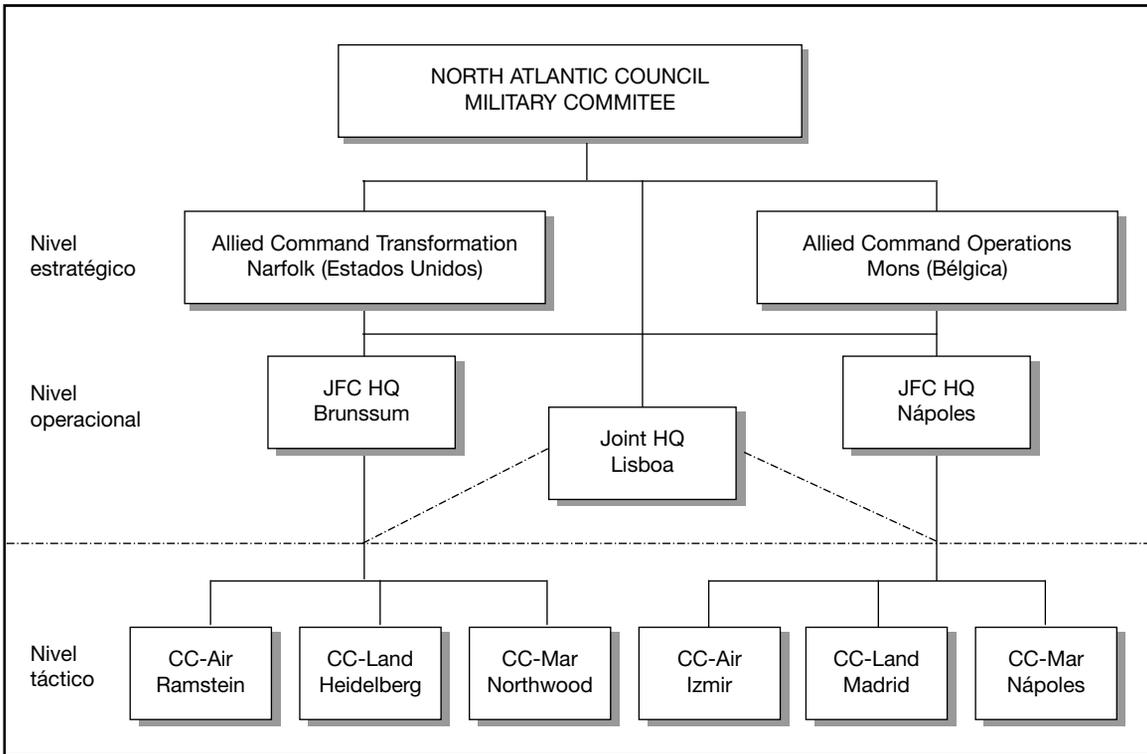


Figura 3.– Estructura de Mando Aliado de Operaciones de la OTAN, año 2004.

Alianza habrían contribuido efectivamente con tropas para una operación en Afganistán? ¿Y con cuántas tropas habrían contribuido? ¿Y cuántas bajas habrían podido permitirse, antes de que el coste político hubiera sido intolerable?

Todas estas consideraciones fueron hechas por el entonces secretario de Defensa norteamericano Collin Powell, que había sido jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor durante la operación *Tormenta del Desierto* y que era conocido entre los militares como el guerrero reticente (40), por su preferencia a agotar las vías diplomáticas antes de iniciar acciones militares.

Con estas premisas, y con la finalidad de adoptar una Estructura de Mando ligera, eficiente y más efectiva que la anterior, se redujo el número de cuarteles generales dependientes del Comité Militar de 20 a 11, y se suprimió el Mando Estratégico del Atlántico como mando operativo, con lo que todas las operaciones iban a ser dirigidas desde el antiguo Mando Supremo en Europa, que pasaba a denominarse Mando Aliado de Operaciones, figura 3.

Así, aunque seguían existiendo dos mandos estratégicos de primer nivel:

- El Mando Aliado de Transformación (ACT) (41) localizado en Norfolk, Virginia (Estados Unidos) pasaba a desempeñar funciones de transformación y doctrina.

(40) Se puede consultar una biografía más extensa de Collin Powell, disponible en: http://en.wikipedia.org/wiki/Colin_Powell

(41) ACT (*Allied Command for Transformation*, siglas en inglés).

- El Mando Aliado de Operaciones (ACO) (42), situado en Mons (Bélgica), pasaba a dirigir todas las operaciones de la Alianza.
- De él dependen ahora dos Mandos de Fuerza Conjuntos que pierden su carácter regional, el JFC (43) Brunssum (Holanda) y el JFC Nápoles (Italia) y un cuartel general conjunto más reducido, el Cuartel General de Lisboa (Portugal).
- De cada uno de los Mandos de Fuerza Conjuntos dependen ahora un Mando Componente Terrestre, uno Naval y uno Aéreo.
- El Cuartel General de Lisboa, aunque no tiene ningún cuartel general subordinado, contará con el apoyo de alguno de los mandos componentes dependientes de los JFC cuando así se determine.

Esta nueva estructura contribuyó decisivamente a reducir gastos y tuvo un impacto decisivo sobre el concepto CJTF, al convertir los mandos regionales, que eran los de segundo nivel en la antigua estructura, en JFC, responsables de establecer un Cuartel General de CJTF. A su vez, debían ser capaces de montar un Cuartel General de DJTF, más reducido y desplegable en un breve plazo de tiempo, como «la semilla» para la posterior actuación de la CJTF.

La rotación de estas responsabilidades entre los tres cuarteles generales operacionales de la Alianza, se basa en turnos de 12 meses.

Pero si la eliminación de cuarteles generales no fue una cuestión muy discutida, la decisión sobre cuál sería la ubicación geográfica de los cuarteles generales «supervivientes» no estuvo exenta de controversia.

En la Región Norte se asumió rápidamente que el Cuartel General de Heidelberg (Alemania), que ya había sido Mando de las LANDCENT en la antigua estructura, se convertiría en la sede del Mando del Componente Terrestre. El Cuartel General de Karup (Dinamarca) desaparecería, mientras que las autoridades noruegas negociaron inteligentemente que el Cuartel General de Stavanger se convirtiera en un centro de adiestramiento o de excelencia. Actualmente en dicha localidad se encuentra el JWC (*Joint Warfare Centre*), con misiones de experimentación, análisis y desarrollo de doctrina y por ello depende del ACT.

En la Región Sur las negociaciones fueron más complicadas. Por una parte, Italia cedió con la desaparición del Cuartel General de Verona, pero intentó mantener la existencia de los componentes naval y aéreo junto al JFC de Nápoles. Turquía, en un principio, intentó convertir su Cuartel Subregional de Izmir en Mando Componente Terrestre, Grecia intentó convertir su Cuartel General en el Mando Componente Aéreo y España intentaba transformar el JHQ SW en el Mando del Componente Terrestre dependiente de Nápoles.

Es evidente que el apoyo norteamericano a la posición española tuvo un efecto decisivo, ya que los primeros borradores de la Estructura contemplaban la desaparición del Cuartel General de Retamares. Finalmente Italia cedió, como no podía ser de otro modo, el componente aéreo en beneficio de Turquía. España mantenía un Cuartel General OTAN

(42) ACO (*Allied Command for Operations*, siglas en inglés).

(43) JFC (*Joint Force Command*, siglas en inglés).

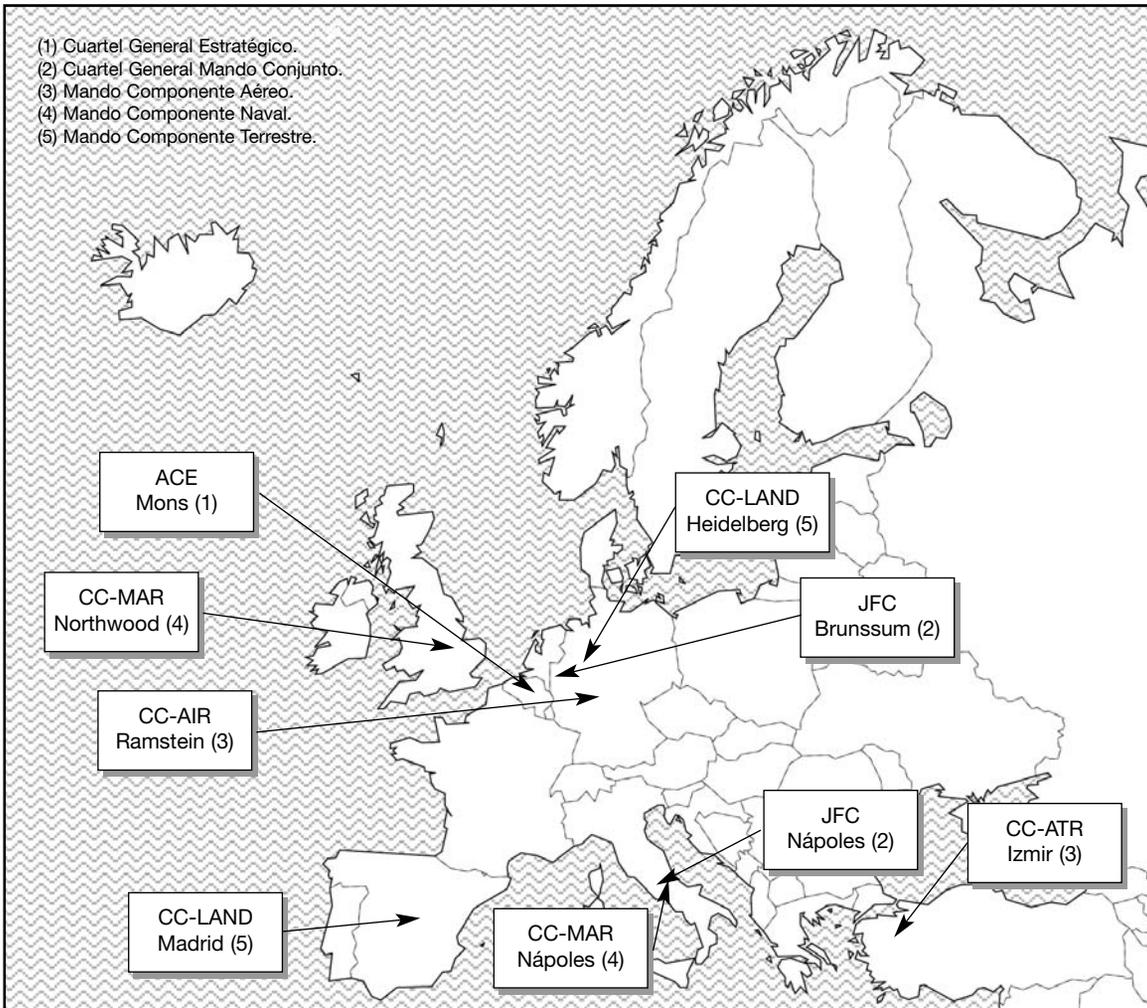


Figura 4.- Estructura de Mando Aliado de Operaciones, año 2004.

en su territorio y Grecia, siempre preocupada por el posible control aéreo de su territorio por parte de Turquía, se conformaba con la ubicación en su territorio de un CAOC (44) figura 4.

Así que el Cuartel General de Retamares, que había estado a punto de desaparecer al inicio de las negociaciones, salía fortalecido de ellas. De una plantilla de unos 300 miembros que contaba el JHQ SW, pasaba a casi 700 como CC-Land Madrid. Sin embargo, la nueva reducción de plantillas pretendida por la OTAN pondrá de nuevo en cuestión la existencia de un Cuartel General Aliado Terrestre que no ha dirigido ninguna operación (aunque sí haya proporcionado personal de refuerzo a las operaciones de los Balcanes y a la ISAF) cuya principal misión es dirigir el componente terrestre de una operación en la que participen dos o más Cuerpos de Ejército (hipótesis poco probable en la actualidad).

(44) CAOC (Combined Air Operations Centre, siglas en inglés).

La Estructura de Fuerzas

Aunque la Estructura de Fuerzas no está integrada en la Estructura de Mando de la OTAN, vamos a detenernos en ella puesto que participa en misiones de la Alianza y forma parte regularmente de las rotaciones de los componentes de las NRF. Es tanta su importancia actual, que su existencia puede llegar a condicionar la futura organización de la Estructura de Mando, como veremos posteriormente.

De acuerdo con la Cumbre de Washington de 1999, las autoridades militares de la OTAN establecieron en julio de 2001 los principios y parámetros de la «nueva» Estructura de Fuerza. Esta Estructura de Fuerza proporcionaría a la Alianza fuerzas rápidamente desplegables, móviles, sostenibles y flexibles.

La Estructura de Fuerza de la OTAN comprende fuerzas nacionales y multinacionales. Sus cuarteles generales son de carácter nacional, pero se encuentran a disposición de la Alianza, permanente o temporalmente, con criterios de preparación previamente especificados. Para expresar la solidaridad de la Alianza y su coherencia política deben tener una cierta multinacionalidad en su composición y deben ser capaces de asumir refuerzos de países asociados. Frente a la dimensión estratégica y operacional de la Estructura de Mando, la Estructura de Fuerza tiene carácter táctico y proporciona capacidades de control de un solo ejército.

La Estructura de Fuerzas se componen de fuerzas con distintos grados de preparación. Las fuerzas con un grado más alto de preparación y disponibilidad se denominan HRF (*High Readiness Forces*), y las fuerzas de preparación gradual, GRF (*Graduated Readiness Forces*).

Fuerzas terrestres. Su Cuartel General desplegable será capaz de mandar y controlar fuerzas asignadas hasta el nivel de cuerpo de ejército.

Son HRF:

- El Cuartel General Aliado del Cuerpo de Reacción Rápida (ARRC) HQ en Rheindalen (Alemania), con el Reino Unido como nación marco.
- El Cuartel General del Cuerpo de Alta Disponibilidad germano-holandés basado en el I Cuerpo de Ejército germano-holandés en Munster (Alemania).
- El Cuartel General del Cuerpo de Alta Disponibilidad italiano basado en el Cuartel General del Cuerpo de Reacción Rápida italiano HQ en Solbiate Olona (Italia).
- El Cuartel General del Cuerpo de Alta Disponibilidad español basado en el Cuartel General del Cuerpo de Ejército español en Valencia (España).
- El Cuartel General del Cuerpo de Alta Disponibilidad turco basado en el Cuartel General del III Cuerpo de Ejército turco cerca de Estambul (Turquía).
- EL Cuartel General del Eurocuerpo en Estrasburgo (Francia), formado por Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y España. El Eurocuerpo HQ que tiene un estatus internacional militar diferente basado en el Tratado de Estrasburgo, ha firmado un acuerdo técnico con el Mando Aliado de Operaciones para realizar operaciones y misiones de la OTAN.

Son GRF:

- El Cuartel General del Cuerpo de Ejército Multinacional Nordeste en Szczecin (Polonia) formado por Dinamarca, Alemania y Polonia.

- El Cuartel General del Cuerpo de Ejército griego «C» cerca de Thessaloniki (Grecia).
- El Cuartel General del II Cuerpo de Ejército polaco en Cracovia (Polonia).

Fuerzas marítimas. Su Cuartel General desplegable será capaz de mandar y controlar fuerzas asignadas hasta el nivel de *NATO Task Force*:

- El comandante del Cuartel General de la Fuerza Naval italiana a bordo del buque *INS Garibaldi*.
- El comandante del Cuartel General de la Fuerza Naval española (HQ COMSPMARFOR) a bordo del *SNS Castilla*.
- El comandante del Cuartel General de la Fuerza Naval del Reino Unido (HQ COMUK-MARFOR) a bordo del *HMS Ark Royal*.

Fuerzas aéreas. Las fuerzas aéreas usarán las instalaciones de mando y control de la actual Estructura de Mando de la OTAN.

Posible impacto de la Estructura de Fuerzas en la Estructura de Mando de la OTAN

Como se ha dicho antes, diversos cuarteles generales de la Estructura de Fuerzas han participado en misiones de la OTAN. Así, casi todos los cuarteles generales terrestres que forman parte de las HRF (la única excepción ha sido el NRDC español), han dirigido la misión en Afganistán, bajo el mando del JFC de Brunssum.

Del mismo modo, diversos cuarteles generales terrestres y marítimos de dicha Estructura han proporcionado los componentes respectivos de las distintas rotaciones de la NRF.

Las unidades que componen la NRF se obtienen de la estructura de fuerza ofrecida por las naciones, que pasan por periodos de entrenamiento y certificación como fuerza conjunta y de designación operacional por un periodo de seis meses durante el cual están «de guardia» (en inglés *on call*), figura 5, p. 50.

En la figura se puede apreciar como los Mandos de los Componentes Terrestres y Navales han sido proporcionados por cuarteles generales de la Estructura de Fuerzas y por contribuciones nacionales. Los Mandos de los Componentes Aéreos, sin embargo, han sido proporcionados por los Cuarteles Generales de los Componentes Aéreos de la Estructura de Mando y por contribuciones nacionales.

A primera vista se puede observar que los Cuarteles Generales de los Componentes Terrestres y Navales de la Estructura de Mando no participan en la NRF. En lo que se refiere a operaciones, el Cuartel General de CC-Mar Nápoles dirige la operación antiterrorista *Active Endeavour* y el Cuartel General de CC-Land Heidelberg ha dirigido la operación ISAF (cuando era JHQ C).

Es decir, de los Cuarteles Generales de Tercer Nivel de la Estructura de Mando, ni el Cuartel General del CC-Land Madrid ni el CC-Mar Northwood han dirigido en operaciones ni participan en las rotaciones de la NRF, lo que ha sido argumentado en diversas ocasiones en el seno de la Alianza, cada vez que se ha planteado la posibilidad de reducir el número de cuarteles generales de su Estructura de Mando que, recordemos, son

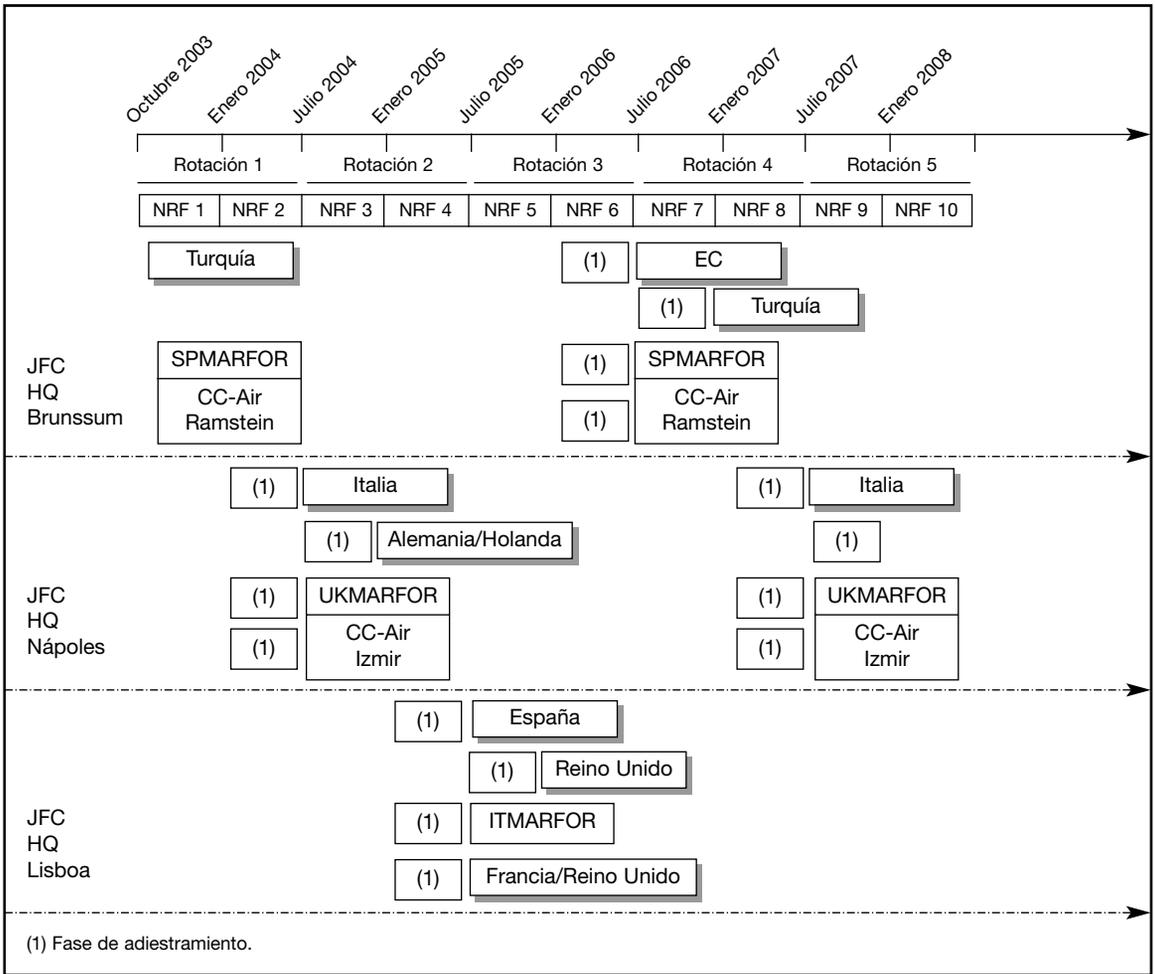


Figura 5.- Ciclo de rotación de NRF.

sufragados por la OTAN en su conjunto, mientras que los presupuestos de los Cuarteles Generales de la Estructura de Fuerzas corren a cargo de la nación que los ha ofertado.

Conclusiones

La OTAN pasó la década de los años noventa adaptándose al escenario posguerra fría y, desde finales de los noventa, intentado adaptarse a un entorno estratégico global que ha ido cambiado a gran velocidad. A ese vertiginoso cambio la Alianza ha tratado de responder eficazmente, modificando sus estrategias y adaptando sus estructuras de acuerdo con los nuevos retos.

A juicio de algunos, la Alianza no lo ha conseguido (45), esencialmente por la falta de voluntad política y del escaso esfuerzo presupuestario de los europeos para dotarse

(45) Grupo de Estudios Estratégico (GEES): «¿Tiene futuro la OTAN?», *Libertad Digital*, número 369, 18 de febrero de 2005.

de los medios con los que conducir las operaciones a las que, en teoría, se habían comprometido a participar.

Pero en el fondo de la cuestión subyace el problema de que la Organización siempre va por detrás de los retos que se le presentan. Así, fue por detrás cuando se produjo la crisis de Yugoslavia, porque en esos momentos nadie podía imaginar que se pudiera producir semejante desastre en el corazón de Europa a finales del siglo XX.

También fue por detrás cuando se produjo el ataque a las Torres Gemelas, porque tampoco nadie podía concebir que alguien osara atacar al gran gigante norteamericano, la única gran potencia superviviente de la guerra fría, en su propio territorio.

Es probable que, a estas alturas, basándose en las prioridades establecidas por la *Comprehensive Political Guidance*, los analistas de la OTAN hayan previsto los posibles retos a los que se tendrá que enfrentar la Alianza en un futuro inmediato pero, lo que es seguro, es que la Organización no estará dotada de la estructura más adecuada ni de los medios más necesarios para hacerles frente. Y esto estará motivado, en gran parte, por la aludida falta de voluntad política de sus miembros.

En el momento de finalizar este trabajo se han producido o están a punto de producirse una serie de relevos clave en las jefaturas de los países de mayor peso en el seno de la Alianza.

Al canciller alemán, Gerhard Schröder, que había declarado que la OTAN ya no era el foro donde se discutían los verdaderos asuntos estratégicos (46), sucedió en el cargo la conservadora Angela Merkel quien, sin perder de vista su principal objetivo de reeditar el eje franco-alemán para impulsar el proceso de la Unión Europea, tiene una visión mucho más atlantista que su antecesor. Además cuenta a su favor que no está atada por complicados pactos poselectorales con el Partido de los Verdes, como era el caso de Schröder.

Nicolás Sarkozy fue elegido presidente de Francia. Para sus adversarios, su mayor defecto es declararse amigo de Estados Unidos y gran partidario de la OTAN, lo que ha favorecido el regreso de Francia a la Estructura Militar que abandonó en el año 1967.

Tony Blair dimitió como primer ministro británico. Pero si sus detractores le acusaron de seguidismo a las tesis norteamericanas, su sucesor al frente del partido y del Gobierno, Gordon Brown, es aún más proamericano que él, e incluso pasa sus vacaciones en Estados Unidos.

Y queda la gran incógnita. Quién sea elegido próximo presidente de Estados Unidos en noviembre de 2008 volverá a ejercer, *de facto*, el liderazgo de la Organización. Si la situación sigue la evolución previsible, y teniendo en cuenta la baja popularidad del presidente Bush y del Partido Republicano en general, a la actual mayoría demócrata en el Congreso debe seguirle la elección de un presidente del mismo partido, cuya primera decisión podría ser aprobar el calendario de retirada de las tropas de Irak, reiteradamente vetada por Bush.

(46) GEES: «¿Tiene futuro la OTAN?», *Libertad Digital*, número 369, 18 de febrero de 2005.

Dicha retirada tendría consecuencias directas en la OTAN, que está realizando en aquel país la *NATO Training* misión en Irak, simultáneamente con la misión de adiestramiento realizada por los americanos. En caso de retirada americana, y dependiendo de las circunstancias en que aquélla se produjera, la Alianza podría continuar con su misión de adiestramiento, podría ampliarla a una posible misión de asesoramiento a las autoridades militares de aquel país, del mismo modo que se está realizando en los Balcanes, pero también podría darla por finalizada, si así lo demanda el Gobierno iraquí, o si una eventual degradación de la seguridad obliga al NAC a tomar semejante decisión.

Pero todo eso sucederá, previsiblemente, a partir del año 2009, así que vamos a centrarnos en lo que pueda ocurrir en la Alianza hasta finales del año 2008.

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, cada vez que los países miembros han exigido reducir gastos, la forma de conseguirlo ha sido la reducción de las plantillas de esos cuarteles generales y, cuando el objetivo de reducción no se lograba de esa manera, la desaparición de alguno de ellos.

En este contexto, en la actualidad la Alianza está realizando trabajos para reducir, una vez más, la plantilla de personal de sus cuarteles generales, bien sea reduciendo un porcentaje determinado en cada uno de ellos o mediante el procedimiento de suprimir funciones de alguno de los cuarteles generales en los casos en los que se produjera redundancia de esfuerzos.

Pero no es disparatado pensar que el procedimiento más rápido para reducir personal, consiguiendo de paso el efecto de que la Estructura parezca más ligera, es suprimir alguno de los Cuarteles Generales de su Estructura de Mando (que, no lo olvidemos, son pagados por la OTAN en su conjunto).

Está claro que los tres Cuarteles Generales Operacionales están bastante ocupados dirigiendo diversas operaciones y rotando en el mando de la NRF cuando les corresponde. No sólo no es previsible que sufran recortes excesivos en su plantilla, sino que, en el caso del JHQ Lisboa, que es bastante más reducido que los otros dos Cuarteles Generales de Segundo Nivel, es posible que la revisión de plantilla se materialice en un incremento de su personal.

El caso de los Cuarteles Generales de Tercer Nivel es bastante más complicado. Los Mandos Aéreos entran regularmente en rotación de las NRF cuando sus respectivos Cuarteles Generales Superiores ejercen el mando de las mismas.

Los Mandos Navales no participan en la NRF, copada por los Cuarteles Generales de la Estructura de Fuerzas y por contribuciones nacionales, pero el CC-Mar de Nápoles dirige la operación *Active Endeavour*, lo que justificaría, por sí sola, la permanencia de ese Cuartel General.

Los Mandos Terrestres tampoco participan en la NRF ya que, al igual que en el caso de los Cuarteles Generales Marítimos, son los Cuarteles Generales de la Estructura de Fuerzas los que forman el componente terrestre de aquélla; ni participan en operaciones, si exceptuamos la misión ISAF dirigida por el entonces JHQ C de Heidelberg, mencionada anteriormente.

Además, en la Declaración de la reciente Cumbre de Bucarest se ha vuelto a mencionar la necesidad de adaptar y reformar las estructuras de los Cuarteles Generales de la OTAN, lo que podría materializarse en una nueva reducción de Cuarteles Generales de la Estructura de Mando que será más o menos drástica, dependiendo del interés que tengan las naciones en restringir gastos y de las necesidades mínimas operativas que se determinen en los estudios realizados por el Comité Militar. En esta fase, los cuarteles generales que tienen más posibilidades de desaparecer son aquellos que resultan menos «rentables» para el conjunto de la Alianza, es decir, aquellos que no realizan una aportación significativa a las operaciones en curso.

Esta posible reducción tendrá posteriormente un componente político, ya que la ubicación de los cuarteles generales «supervivientes» dependerá, en gran manera, del empeño que pongan las naciones que albergan Cuarteles Generales de la actual Estructura en mantener las instalaciones existentes en su territorio.

Bibliografía

Libros

CARACUEL RAYA, María Angustias: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría.*

Manual de la OTAN.

MARQUINA, Antonio: *Environmental Security and Human Security en Environmental Challenges in the Mediterranean.*

Artículos

AVILÉS, Juan: «Una amenaza compartida: la yihad global en Europa y el Magreb», disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/674.asp>

BARDAJÍ, Rafael: «OTAN: fuego amigo», *Letra Impresa*, número 342, el 23 de febrero de 2005.
TORRENTE, Francisco, almirante: «Cooperación entre la UEO y la OTAN y el concepto CJTF», disponible en: www.nato.int/docu/colloq/c980504/d980505d.htm

FOJÓN LAGO, José Enrique: «Los conflictos de los Balcanes a finales del siglo XX», disponible en: <http://www.gees.org/articulo/300>

– «Vigencia y limitaciones de la guerra de cuarta generación», *ARI*, número 23/2006, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/916.asp>

LIND, William S., colonel Keith Nightengale (USA); SCHMITT, John F., captain (USMC); SUTTON, Joseph W., colonel (USA) y WILSON, Gary I., lieutenant colonel (USMCR): «The Changing Face of War: Into the Fourth Generation», *Marine Corps Gazette*, octubre de 1989.

LOBO, Ángel: «Presente y futuro de la OTAN», disponible en: <http://www.iugm.es/>

MARQUINA, Antonio: «El terrorismo en las relaciones internacionales».

PARK, Wilton: «Chemical and Biological Weapons: The threats of proliferation and use», *Conference*, 721.

PORTERO, Florentino: «Presente y futuro de la OTAN», disponible en: <http://www.iugm.es/>

VAN BEVEREN, René: «Military Cooperation: What Structure for the future?», *Chaillot Paper 6*, disponible en: <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai06e.html>

VELTRI, Franco: «AFSOUTH, 1951-2004, Over Fifty Years Working for Peace and Stability», disponible en: <http://www.afsouth.nato.int/archives/history2004.htm>

Boletines Oficiales

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VII Legislatuera, Serie I, Boletín General, 30 de mayo de 2002.

*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, VI Legislatu-
ra, números 38 y 39, de 13 y 14 de noviembre de 1996.*

Páginas web

ABC: <http://www.abc.es/>

BBC: <http://news.bbc.co.uk>

El Confidencial Digital: <http://www.elconfidencialdigital.com>

El Mundo: www.elmundo.es

El País: <http://www.elpais.com/>

Grupo de Estudios Estratégicos (GEES): <http://www.gees.org>

Instituto Elcano de Estudios de Relaciones Internacionales: www.realinstitutoelcano.org

Libertad Digital: <http://www.libertaddigital.es/>

OTAN: www.nato.int y www.nato.int/shape

Wikipedia: <http://en.wikipedia.org>

EDUCACIÓN PARA LA DEFENSA

Ana Belén Álvarez Luquero
Magíster en Seguridad y Defensa

Introducción

El concepto «cultura de Defensa» es nuevo en España. Nuestro país aparte de esa falta de conocimiento viene arrastrando viejos prejuicios y posturas denominadas «antimilitaristas» que están trasnochadas.

Por otro lado, los ejércitos profesionales necesitan un aporte de personal a sus filas que se basa, entre otras cosas, en la percepción que la sociedad tenga de la institución. En el panorama mundial aparecen nuevos escenarios donde proliferan los conflictos internacionales, las misiones humanitarias y de paz, el impacto de los medios de comunicación en el desarrollo de las operaciones, etc. En este ambiente es muy importante que la sociedad no sólo conozca los valores de la Defensa, sino que también que los respete y esté convencida de su necesidad.

Este trabajo trata de analizar los problemas de las diferentes ramificaciones hacia la sociedad y el mundo educativo de un árbol llamado Defensa.

«Cultura de Defensa»

Para abordar bien este problema conviene precisar que es lo que abarca la llamada «cultura de Defensa». Tres son las áreas que comprende: los problemas actuales de la seguridad y defensa, tanto a nivel internacional como internacional; la estructura y organización de la Defensa, sobre todo en España; y lo referido más específicamente a los Ejércitos.

En cuanto al tema de seguridad y defensa, cabría decir que los problemas de una nación afectan, o pueden afectar a otras. Asimismo los intereses de cada país no son exclusivamente suyos sino que coinciden con los de otras naciones. Una adecuada «cultura de Defensa» propicia un mayor interés por esas cuestiones y sobre todo una actitud más positiva hacia las soluciones que haya que adoptar y la presencia de nuestras Fuerzas Armadas en diversos escenarios. En segundo lugar se encuentra la organización de la Defensa propia de cada país. En la actualidad se sigue desconociendo tanto los organismos como la regulación vigente. Y en tercer lugar están las Fuerzas Armadas. Todas las naciones fomentan, de una forma o de otra, el conocimiento de los Ejércitos, ya que los gobernantes saben que lo que no se conoce es difícil de apreciar y las Fuerzas Armadas son realmente eficaces cuando están apoyadas por la sociedad.

Concretando más en el caso español, se pueden señalar tres grupos de dificultades: la complejidad de los temas de seguridad y defensa y su carácter reservado; los pocos cen-

tros de estudios en los que se analicen y desde los que se difundan; y la actitud de la sociedad respecto a las Fuerzas Armadas. Baste señalar que aunque en las Universidades y Escuelas Técnicas ya se imparten asignaturas relacionadas con la Defensa y existen cátedras como en otras naciones, no deja de ser curioso constatar que los temas de defensa no atraen a muchos universitarios, salvo a los que tengan una verdadera vocación militar. Es una actitud recelosa que sólo se vencerá con el conocimiento de los temas de Defensa. Y el mejor medio para difundir esta noción es en el ámbito de la enseñanza; se trata de fomentar el conocimiento de la Historia y de la realidad actual, de lo que significa la Defensa sin caer en la propaganda. El mejor medio para lograrlo es aquel que favorece el profundizar en la necesidad de que la nación está en condiciones de defenderse y que esto es beneficioso para la sociedad. Todo esto constituye la verdadera «cultura de Defensa».

De estos objetivos se deduce que es en el área de enseñanza donde se sitúan los puntos clave. Parece necesario planificar el desarrollo de esta «cultura» desde la Enseñanza Primaria.

Por otro lado, es necesario citar que ya en los ambientes universitarios e intelectuales, las actividades cívico-militar han dejado de ser una novedad; las cátedras, conferencias, materias específicas, convenios están a la orden del día. La Universidad Complutense de Madrid fue una de las primeras universidades que propuso llevar a cabo actividades académicas relacionadas con temas de Defensa. Lo hizo en el año 1983.

Desde entonces estas actividades se han renovado e incrementado, y hoy se imparten asignaturas sobre seguridad y defensa en más de diez de sus facultades, dentro del foro académico y de investigación que constituye la Cátedra «Almirante Don Juan de Borbón», creada en el año 1998. Esta Cátedra aúna a docentes del ámbito universitario y a expertos militares que, de forma conjunta, ofrecen conocimientos multidisciplinarios con plena validez académica a estudiantes de diferentes titulaciones y a miembros de las Fuerzas Armadas.

Por citar otro ejemplo, en el año 1997 se creó el Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» con el objetivo de implicar a la Universidad en los temas considerados como tradicionalmente militares. Por ello, el Instituto se ha configurado como un centro de investigación y de docencia especializado en cuestiones relacionadas con la búsqueda de la paz, la seguridad y la defensa.

Otros centros que están desarrollando cursos y seminarios sobre el tema son el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), el Instituto «Ortega y Gasset», y Universidades como la Complutense de Madrid, la de Zaragoza o la Politécnica de Madrid, entre otros. Precisamente, esta última firmó a finales de enero de 2007 un convenio con el Ministerio de Defensa por el que se creó la Cátedra «Ingeniero General Don Antonio Remón y Zarco del Valle» para actividades docentes, académicas e investigadoras relacionadas con la seguridad y la defensa y como foro para la mayor difusión de estas cuestiones. Además, la Cátedra se ocupará de organizar las Jornadas Universidad Politécnica de Madrid-Fuerzas Armadas sobre seguridad y defensa, con profesores y expertos de ambos Centros, y de coordinar el desarrollo del programa de actividades a impartir en la Universidad con actividades específicas de la Escuela de Altos Estudios de Defensa (EALEDE).

Recientemente, en noviembre de 2007, el ministro de Defensa, José Antonio Alonso, firmó tres convenios-marco con los rectores de las Universidades de Córdoba, de Cádiz y de Cantabria, para la colaboración en actividades académicas, docentes y de investigación. Las actividades formativas y de investigación estarán encaminadas al estudio de las relaciones y respuesta de la sociedad, ante la actuación que desempeñan en el marco constitucional las Fuerzas Armadas y su incidencia en una política europea de seguridad y defensa común. Por ello, cada programa de actuación será objeto de un convenio específico de colaboración. Las modalidades de colaboración podrán ser: actividades de formación, intercambio de personal investigador (fomentando la creación de becas en sus distintas modalidades), participación en Programas de Investigación y Desarrollo, titulaciones conducentes a titulaciones oficiales válidas en todo el territorio nacional, títulos propios de las Universidades de Córdoba, Cádiz y Cantabria, programas de tercer ciclo y doctorado, convocatoria de premios (docente e investigación), participación en cursos de verano y la realización de seminarios y jornadas. Por otro lado también se podrán organizar visitas a museos, archivos, bases y centros militares que puedan resultar de interés para las universidades, así como aquellas actividades que den a conocer el patrimonio histórico-artístico del Ministerio de Defensa.

Todos estos convenios responden a las premisas que se recogen en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, la cual establece en su artículo 31 que:

«El Ministerio de Defensa promoverá el desarrollo de la “cultura de Defensa” con la finalidad de que la sociedad española conozca, valore y se identifique con su historia y con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales.»

Por último, con la nueva Ley de Carrera Militar, que entró en vigor el 1 de enero de 2008, se refuerza la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) para que, en colaboración con el sistema de centros universitarios de la Defensa (cuya creación está contemplada en esa Ley para impartir las enseñanzas de las titulaciones universitarias), imparta cursos de posgrado.

Y el CESEDEN se abra a todos los ámbitos de las Administraciones Públicas y de la sociedad los altos estudios relacionados con la paz, la seguridad, la defensa y la política militar.

Con todo esto se logra que la enseñanza militar superior pueda considerarse parte de este Sistema de Enseñanza Europeo.

Este ámbito Universidad-Defensa, tiene que tener un buen cimiento. Y éste no es otro que la Educación Primaria y Secundaria.

La escuela

Los alumnos de Educación Infantil y Primaria de La Rioja y País Valenciano fueron los primeros en volver a las aulas, el pasado 7 de septiembre en un curso marcado por el comienzo de la implantación de la Ley Orgánica de Educación (LOE). Las clases más tardías empezaron en la capital andaluza, Sevilla, el día 17.

En Secundaria, Euskadi comenzó las clases el día 10, mientras, los alumnos sevillanos de Secundaria se incorporaron el día 17.

Aunque cada comunidad autónoma fija la fecha de inicio de curso, la LOE contempla un mínimo de 175 días lectivos para las enseñanzas obligatorias.

Los escolares que estudien primero y segundo de Educación Primaria y primero y tercero de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) serán los primeros en iniciar la reforma contemplada en la LOE. También éste es el primer curso en el que empezará a impartirse la asignatura de Educación para la Ciudadanía. Las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Euskadi, Extremadura y Navarra impartirán ya este curso la nueva materia. Las restantes, que han decidido fijarla en segundo, comenzarán a implantarla el próximo curso.

El Real Decreto de enseñanzas mínimas de la ESO determina que para la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos se asignará un mínimo de 35 horas en los tres primeros cursos y otras 35 para Educación Ética-Cívica, denominada así en cuarto de la ESO y que se empezará a impartir en el curso 2008-2009. En el Bachillerato esta materia se denominará Filosofía y Ciudadanía, ya que hasta dentro de dos cursos, no se implantará.

La ministra de Educación y Ciencia, Mercedes Cabrera, defiende esta disciplina:

«Una educación de calidad ha de formar individuos plenamente conscientes de sus deberes para con la sociedad, y comprometidos con los derechos humanos y con los valores constitucionales.» «Nuestros alumnos, que han nacido bajo la democracia, deben ser conscientes de que las instituciones democráticas no se sostienen por sí mismas.»

Por su parte, Carmen Pellicer, autora del libro de texto sobre la materia de la editorial Santillana, explica que estas enseñanzas buscan:

«Profundizar en el conocimiento de los valores y los derechos humanos, en sus implicaciones en la organización de la vida social, además de fomentar entre los estudiantes comportamientos personales y colectivos coherentes.»

En la postura opuesta, nos encontramos a la Conferencia Episcopal Española que afirma que hay que denunciarla, ya que su objetivo:

«Es una formación de las conciencias impuesta por el Sistema Educativo a todos los alumnos.»

La polémica materia de Educación para la Ciudadanía que ha suscitado un fuerte rechazo entre los sectores más conservadores de la sociedad, tiene un apartado dedicado al valor de la Defensa, como compromiso al servicio de la paz, que plasma el enfoque moderno y constitucional que orienta la actuación de España en materia de política de defensa. Por eso, el Ministerio de Educación ha tenido en cuenta las aportaciones de Asociación de Diplomados en Altos Estudios de la Defensa Nacional (ADALEDE) que agrupa a parlamentarios, altos funcionarios, catedráticos, representantes de empresa y de los medios de comunicación, y destacados militares. Esta Asociación, organizó el 12 de diciembre de 2006, una jornada de debate para analizar el valor de la Defensa en el

Sistema Educativo, en el salón de actos del CESEDEN, donde también se encuentra la EALEDE.

El director del CESEDEN, teniente general Pedro Bernal Gutiérrez, que intervino en la apertura de la jornada, señaló que:

«Los españoles no perciben hoy día con claridad los peligros que acechan a su seguridad. Por ello, es indispensable una mejor formación de los jóvenes en valores, uno de los cuales ha de ser la conciencia de seguridad como una parte más de la búsqueda de la paz.»

Por su parte, el presidente de ADALEDE, Carlos Escudero de Burón comentó en este acto el éxito de la jornada que la Asociación organizó el año pasado sobre el mismo tema:

«Fruto de aquella jornada y de las propuestas de esta Asociación, se ha incorporado el valor de la Defensa, como compromiso cívico y solidario al servicio de la paz, al currículo de la nueva asignatura creada por la LOE.»

Así en la Enseñanza Secundaria, los jóvenes estudiarán los conflictos en el mundo y la actuación de la comunidad internacional en su resolución, así como el papel de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales de paz. Y en la Educación Primaria se trata el tema de la «Defensa al servicio de la paz», dándole un tratamiento adecuado a la edad de este alumnado. Es decir, transmitir el valor del deber ético de luchar por la justicia y la solidaridad por parte de las Fuerzas Armadas dentro de los límites del marco jurídico aceptado por España: el Derecho Internacional Humanitario y de los conflictos armados, la aceptación del Tribunal Penal Internacional, la renuncia a utilizar determinado armamento, etc. En último lugar, en función de los distintos niveles educativos, es necesario abordar el papel de los organismos internacionales comprometidos con la paz de los que España forma parte, el papel que nuestro país juega en ellos, los compromisos que asumimos y las reglas con las que actúan en materia de Defensa.

Entre los asistentes a esta jornada se encontraba el director del Instituto *Al-Qadir* de Alcorcón (Madrid), Pedro Iglesias Ramos, que ofreció una ponencia en la que expuso su experiencia de colaboración con las Fuerzas Armadas en actividades programadas por el Centro. Recordó que «todo empezó con una ración de campaña que un alumno trajo a clase». A partir de ahí, surgió la idea de pedir al Ministerio de Defensa información sobre la alimentación en las Fuerzas Armadas. Nos enviaron a un comandante que nos ofreció una interesante y amena lección sobre nutrición y dietética. Desde entonces, el Instituto viene organizando en colaboración con las Fuerzas Armadas distintas actividades relacionadas con las materias que se imparten en clase; visitas al Hospital Central de la Defensa, al Centro Geográfico o a la Unidad Cinológica del Ejército han servido a los jóvenes para profundizar en sus áreas de estudio a través de la labor de los militares. Añadió que:

«Los jóvenes, hoy más que nunca, necesitan de valores y los que transmiten los militares nos pueden ser de gran ayuda: responsabilidad en el trabajo, planificación, estrategia, solidaridad, cooperación...»

En esta jornada de debate, se plasmó lo que se había demandado hacía tiempo, como explicaba el diputado socialista Jordi Marsal en una Comisión de Defensa del Congreso:

«La sociedad española necesita, para que nuestro país desempeñe un papel cada vez más relevante en el escenario internacional, disponer de una sólida conciencia de Defensa, en la que por una parte no veamos nuestra seguridad, la defensa, o los Ejércitos como algo lejano sino que, además, veamos que los hombres y mujeres que se dedican profesionalmente a la milicia dedican su esfuerzo a proteger nuestra seguridad, nuestras libertades y nuestros valores.»

Finalmente, el jefe de Estado Mayor de la Defensa, el general Félix Sanz Roldán, se felicita la inclusión de la «cultura de Defensa» en la asignatura de Educación para la Ciudadanía y especifica que:

«Cuando conozcan a los militares, alumnos y profesores pedirán mayor presencia de la Defensa en esta asignatura.»

En este entorno parece difícil una identificación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad prescindiendo del Sistema Educativo.

¿Pero, cómo se ha ido introduciendo el concepto de defensa en la educación? Para dar respuesta a esta pregunta, tenemos que ir a las leyes precedentes de la actual Ley de la Educación.

Antecedentes

La legislación básica del Sistema Educativo moderno español consta de una serie de leyes. Las que declaran los principios y fines del sistema son:

- Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación, 4 de julio de 1985. LODE.
- Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo 1/1990, de 3 de octubre de 1990. LOGSE.
- Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. LOCFP.
- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. LOCE.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. LOE.

LODE de 4 de julio de 1985

Esta Ley Orgánica, que en su día fue pionera, busca consolidar el derecho de todos los españoles a una enseñanza de calidad y en las mismas condiciones, regulando la participación de la sociedad en el Sistema Educativo o la financiación de los centros públicos y privados.

En esta Ley se señala que la actividad educativa estará orientada por los principios y declaraciones de la Constitución y entre los fines se pueden citar los siguientes que tienen alguna relación con el concepto de nación. El pleno desarrollo de la personalidad del alumno:

- La formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, de la igualdad entre hombres y mujeres y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia.
- La adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo, así como de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos y estéticos.

- La formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España.
- La preparación para participar activamente en la vida social y cultural.
- La formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos y para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos y no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social.

Entre las disposiciones adicionales de esta Ley educativa encontramos que, si bien la presente Ley podrá ser desarrollada por las comunidades autónomas, se exceptúan, no obstante, aquellas materias cuya regulación encomienda al Gobierno: como la Ordenación General del Sistema Educativo, la programación general de la enseñanza, la fijación de las enseñanzas mínimas y la alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149 de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

LOGSE 1/1990

El preámbulo del texto señala que el principio inspirador es regular la educación para garantizar la igualdad de todos los españoles, es decir, disponer de una herramienta que permita convalidar niveles académicos en todo el territorio nacional.

Esta Ley declara que el Sistema Educativo Español se basa en «los principios y valores de la Constitución, asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella y en la LODE». En cuanto a sus fines reproduce los de la Ley anterior.

Por último, el punto tres del artículo 2 de esta Ley indica que la actividad educativa se desarrollará atendiendo a una serie de principios, entre los que cabe destacar el respeto a todas las culturas, el fomento de los hábitos de comportamiento democrático, la relación con el entorno social, económico y cultural y la formación en el respeto y defensa del medio ambiente.

LOCE 10/2002

En la exposición de motivos de esta Ley, se señala que:

«La educación, que une el pasado y el futuro de los individuos y las sociedades, está siempre influida por el mundo del conocimiento y por el de los valores, por las legítimas expectativas de los individuos y por las exigencias razonables de la vida en común.»

Los conceptos como «el mundo de los valores» o «la vida en común», ya permiten introducir aquellas ideas sobre las que formar una conciencia nacional.

También es importante la introducción del punto de partida al reflejar que:

«Es un fin cuyas raíces se encuentran en los valores humanistas propios de nuestra tradición cultural europea.»

El capítulo primero del título preliminar, refiere los principios del Sistema Educativo entre los que encuentran los siguientes:

- La equidad, que garantiza una igualdad de oportunidades de calidad, para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, en el respeto a los principios democráticos y a los derechos y libertades fundamentales.
- La capacidad de transmitir valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad social, la cohesión y mejora de las sociedades, y la igualdad de derechos entre los sexos, que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación, así como la práctica de la solidaridad, mediante el impulso a la participación cívica de los alumnos en actividades de voluntariado.

Por su parte, el artículo 2 del capítulo segundo señala por primera vez que existen deberes en la sociedad. En concreto, dice en el párrafo *b*:

«Todos los alumnos tienen el derecho y el deber de conocer la Constitución española y el respectivo Estatuto de Autonomía, con el fin de formarse en los valores y principios reconocidos en ellos y en los Tratados y Acuerdos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por España.»

Además, insiste en la idea de homologar los títulos en toda España ya señalado en la LOGSE:

«El Gobierno fijará las enseñanzas comunes, que constituyen los elementos básicos del currículo, con el fin de garantizar una formación común a todos los alumnos y la validez de los títulos correspondientes»; (se entiende por currículo el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades).

LOE 2/2006 de 3 de mayo de 2006

La exposición de motivos refleja también algunas ideas como la conexión con la sociedad española:

«Para la sociedad, la educación es el medio de transmitir y, al mismo tiempo, de renovar la cultura y el acervo de conocimientos y valores que la sustentan, de extraer las máximas posibilidades de sus fuentes de riqueza, de fomentar la convivencia democrática y el respeto a las diferencias individuales, de promover la solidaridad y evitar la discriminación, con el objetivo fundamental de lograr la necesaria cohesión social.»

También en la exposición de motivos se comenta la importancia de educar en valores y en especial en aquellos que son la base de la vida en común:

«Ocupa un lugar relevante en la relación de principios de la educación la transmisión de aquellos valores que favorecen la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, que constituyen la base de la vida en común.»

De este modo, entre los fines que se propone la Ley se insiste en que la educación es el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía.

En lo que se refiere al currículo, una de las novedades de la Ley consiste en la introducción de la nueva materia, Educación para la Ciudadanía, que se impartirá en algunos cursos de la Educación Primaria, ESO y Bachillerato:

«Su finalidad consiste en ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios y derechos establecidos en la Constitución española, en los tratados y las declaraciones universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática.»

Sin entrar en contradicciones, la nueva materia permitirá profundizar en algunos aspectos relativos a nuestra vida en común, contribuyendo a formar a los nuevos ciudadanos.

Cuando enumera los principios sobre los que se asienta el Sistema Educativo Español, se citan aspectos interesantes. Así, el punto c propone:

«La transmisión de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia y que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación» y el punto j plantea: «La formación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos y la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social.»

Llama la atención que se compromete a formar en «la prevención y resolución pacífica de conflictos». Sin duda, la intervención de los ámbitos de la Defensa, en la elaboración de la Ley, ha dado sus frutos.

Toda esta nueva Ley Orgánica tiene su reflejo en los contenidos de los distintos niveles educativos:

- En la Educación Primaria uno de sus bloques se dedica a la protección civil, la seguridad integral del ciudadano y la valoración de la defensa como un compromiso cívico y solidario al servicio de la paz. Se trata de que los alumnos comprendan que cuando estalla un conflicto, las Fuerzas Armadas españolas comprometidas con la lucha por la paz actúen de acuerdo con nuestra legislación y con los principios de Naciones Unidas, para restablecer la paz entre los contendientes y el respeto a los derechos humanos fundamentales.
- La Enseñanza Secundaria pone su atención en las operaciones para establecer, mantener o consolidar la paz en lugares de conflictos y en la cultura de la paz.
- La comprensión de estos alumnos permite abordar la distinta tipología de operaciones con las que las Fuerzas Armadas intervienen en misiones de paz, y que pueden adoptar diversas formas de actuación, dependiendo de si se trata de acciones de mediación, del control del cumplimiento de acuerdos para evitar la reanudación de las hostilidades, o bien de desarme, de reconstrucción de infraestructuras e instituciones, para prevenir la reaparición de otros conflictos. Por otro lado, desde el valor de la cultura de la paz se recuerda el rechazo de la violencia como forma de resolución de los conflictos entre las naciones, y el compromiso de España de resolver sus controversias internacionales de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y de los instrumentos internacionales de los que es parte, y colaborar en el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional, la cooperación y los derechos humanos.
- Finalmente, en el Bachillerato, la asignatura Filosofía y Ciudadanía permite debatir sobre la legitimidad de la acción del Estado para defender los valores democráticos,

los derechos humanos y la paz; además de identificar las motivaciones y los valores ciudadanos que pueden animar a un joven para incorporarse a las Fuerzas Armadas de España y actuar en misiones internacionales de paz.

La «cultura de Defensa» en otros países

Italia

En este país, la disciplina que trata, aunque indirectamente, las cuestiones de seguridad y defensa se denomina Educación en la Ciudadanía, en la convivencia democrática y en la paz. En una asignatura, que se cursa en primero y segundo de Bachillerato, los alumnos estudian una vez a la semana, dentro del área de historia y ciencias sociales, la Constitución, los derechos humanos, los fundamentos jurídicos, la cooperación internacional. Se plantean debates y se anima a los alumnos a defender opiniones. También se trata la integración y promoción de la igualdad de oportunidades. Y aunque se trata de fomentar y de hecho se ha logrado el uso de los símbolos nacionales, lo cierto es que, en el Sistema de Enseñanza Italiano, los temas de defensa resultan muy ajenos a todos los sectores implicados.

Portugal

Al contrario que en Italia, en Portugal se tratan directamente los temas de seguridad y defensa en una asignatura específica en el nivel medio de la Enseñanza Obligatoria que puede traducirse como Educación para la Ciudadanía. Los profesores que tratan el programa dedicado a la Defensa cuentan con el apoyo del Instituto de la Defensa Nacional en cuanto organismo especializado en el pensamiento y análisis de la seguridad y la defensa portuguesa desde la doble vertiente civil y militar. Desde el instituto se organizan seminarios y encuentros a los que asisten de manera regular maestros y profesores. En algunas ocasiones se ha aprovechado la realización de esos seminarios con los encuentros bilaterales con países socios, en concreto con España.

Alemania

Las Fuerzas Armadas alemanas disponen de una organización autónoma, pero dependiente del Ministerio de Defensa, encargada de relacionarse con el mundo de la enseñanza. La traducción literal es algo semejante al de oficiales de los jóvenes. Estos oficiales acuden a los centros de enseñanza cuando se solicita su colaboración para explicar, en su condición de expertos profesionales de las Fuerzas Armadas, aspectos concretos de la seguridad y la defensa alemanas, así como para describir el papel del Ejército alemán en la sociedad y en las relaciones internacionales.

Francia

Este país, firmó en el año 1982, el primer protocolo entre el Ministerio de Defensa y el de Educación que se fundamentaba en lo siguiente:

«El cumplimiento de las misiones educación y defensa no puede lograrse, por un lado, con la única actividad de la Enseñanza, y por otro, con la instrucción militar

aislada. La educación resulta ser un acto global que no puede quedar reducido sólo a las actividades escolares. Del mismo modo, el espíritu de defensa resulta ser una actitud cívica que no puede limitarse sólo a las actividades militares.»

Algunas universidades francesas incluyen las materias de defensa como actividades docentes y de investigación, y algunos profesores son propuestos como colaboradores de Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, tanto en su sede central como en las delegaciones regionales.

Para explicar el concepto de seguridad y defensa en Francia, los jóvenes franceses asisten a lo que se denomina día de la llamada para la Defensa.

Esta formación específica se desarrolla en un fin de semana. En esa jornada, una mañana alargada (en su momento fueron tres días), son convocados de manera oficial todos los varones y mujeres, de una edad determinada (al concluir la Enseñanza Obligatoria). Los jóvenes deben concentrarse en centros y unidades militares o de la Gendarmería que se encuentren próximos a sus lugares de residencia. En esa reunión se dictan una serie de conferencias sobre las materias de la seguridad y la defensa, el papel de Francia y de sus ejércitos en las relaciones internacionales, en la defensa de los compromisos e intereses nacionales y de sus antiguas colonias. La asistencia es obligatoria y al final, tras realizar una serie de pruebas elementales (conocimientos generales y de convivencia), se les entrega un documento imprescindible para llevar a cabo cualquier gestión administrativa y docente que deban realizar los jóvenes a partir de ese momento.

Reino Unido

Las cuestiones de la seguridad y la defensa se desarrollan a partir de la iniciativa de profesores interesados por estas materias. El sistema de docencia británico les permite incluir estas materias en sus programas con el fin de comprender y explicar situaciones concretas que tienen que ver con la seguridad y la defensa. Estos profesores se agrupan alrededor de los centros de investigación universitarios, de los que reciben documentación y formación específica. En cuanto se constituyen como asociaciones son reconocidas por los Ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores, que les apoyan a su vez facilitándoles la labor de documentación y formación específica.

Conclusiones

La relación que existe entre la educación y la defensa se puede comparar como un matrimonio recién casado, en que tras una relación no llena de dificultades y desconfianzas, la pareja se va afianzando y con el tiempo se irá conociendo mejor. Así, hace años cuando era más común que un profesor universitario diera clases a los miembros de las Fuerzas Armadas, era impensable que un docente militar fuera a dar clases a la universidad. En la actualidad esto es una práctica muy habitual. El ejemplo lo encontramos en el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra que lleva a cabo numerosas actividades de formación en la Universidad de Granada.

Tampoco existía que los cursos, congresos y seminarios sobre Defensa que se imparten en las universidades tuviera valor lectivo (en forma de créditos de libre elección) para los alumnos que los realizaran. Este avance supone a los universitarios una motivación más para apuntarse a estas clases.

Por otro lado, en el ámbito de los colegios y de los institutos, las palabras «Fuerzas Armadas», «misiones internacionales de paz», «tareas de reconstrucción» han dejado de ser desconocidas y a desprenderse de significados erróneos gracias a la labor que se está haciendo tanto desde el ámbito militar como desde el espacio de la docencia. Y aunque todavía queda mucho camino por recorrer, hemos asentado las bases para que el tema de la Defensa deje de ser una novedad en el Sistema Educativo y se integre totalmente en él.

Bibliografía

Boletín Oficial del Estado, número 106, 2006.

Boletín Oficial del Estado, número 266, 2007.

CASAS ÁLVAREZ Y DE LA ESPERANZA y MARTÍN-PINILLOS: *Educación para la Ciudadanía: la Defensa, compromiso cívico y solidario al servicio de la paz*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007.

FETE-UGT: Comunicado de prensa, Madrid, 2007.

LAGUNA SANQUIRICO, Francisco: «Hacia una cultura de defensa», *Boletín de Información del CESEDEN*, número 247, Madrid, 1996.

MINISTERIO DE DEFENSA: Notas de prensa, Madrid, 2007.

PARDO, Alfonso: *La cultura de defensa en el sistema educativo español*, Monografía de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, Madrid, 2005.

Piano dell'offerta formativa 2006/2007, Scuola statale italiana Madrid, Madrid.

Revista Española de Defensa, pp. 56 a 61, Madrid, septiembre de 2006.

Revista Española de Defensa, pp. 40 a 41, Madrid, diciembre de 2006.

Revista Española de Defensa, pp. 90 a 93, Madrid, septiembre de 2007.

Revista Española de Defensa, pp. 6 a 13, Madrid, octubre de 2007.

Revista de MUFACE, pp. 28 y 29, Madrid, septiembre-noviembre de 2007.

ROMERO ARRIAZA, Alfonso: «Implicaciones de los Acuerdos de Bolonia en la reforma de la enseñanza y sus posibles efectos en la enseñanza militar superior», *Boletín de Información del CESEDEN*, número 294, Madrid, 2006.

Páginas web

En: <http://www.conferenciaepiscopal.es>

En: <http://www.profes.net>

INSURGENCIA CONTRA INSURGENCIA

Manuel Relinque Domínguez
Teniente coronel del Ejército de Tierra

José Manuel Martín Pasadas
Licenciado en Filología Inglesa

*Poco sentido tienen las palabras,
cuando son los hechos los que mandan*

ANÓNIMO

Introducción

El propósito de este trabajo es realizar una aproximación terminológica a los Conceptos de Insurgencia y Contrainsurgencia (COIN), muy de actualidad por los conflictos de Afganistán e Irak.

Desde el mundo académico y de las relaciones internacionales la palabra «guerra» ha sido muy matizada y ha sufrido una importante evolución en su significado. Por eso, con las dificultades que luego indicaremos, iniciaremos nuestro enfoque sobre el término «conflicto». Más concretamente, sobre los «conflictos violentos», vistos como un tipo de conflicto que es el que nos interesa estudiar.

Empezaremos hablando en primer lugar de la «violencia política (1), en donde se enfrentan actores de naturaleza política o bien porque dicha violencia política se desarrolla para alcanzar fines u objetivos fundamentalmente políticos». Esta definición tiene una gran relevancia, y sobre ella volveremos cuando estudiemos la definición del concepto de «insurgencia», ya que lleva implícita una dualidad.

Como concepto de partida, tenemos el de «conflicto armado», definido como aquellos conflictos políticos que se desarrollan entre dos o más colectividades mediante el recurso a la fuerza armada (2). De esta definición se desprende que algunas formas de violencia política no serían conflictos armados, por ejemplo: la violencia política individual, la represión política violenta, etc.

Mientras para hablar «de conflicto» es necesario que en el enfrentamiento se produzcan 25 muertes directas anuales, en el caso de «guerra», el número de víctimas debe ascender a las mil anuales. Siempre admitiendo que hacemos una clasificación con elementos cuantitativo y cualitativo.

Los conflictos armados se suelen clasificar en dos grupos, los prebélicos (motines o insurrecciones, revoluciones, etc.), y los bélicos. A su vez, los conflictos bélicos se pue-

(1) MR Djailili, TC Schelling, *UCM.es*

(2) DÍAZ BARRADO, C. M.: *El uso de la fuerza en las relaciones internacionales*, 1991.

den sistematizar inicialmente, por su ámbito de desarrollo (intraestatal, interestatal), o por el armamento empleado (convencional, nuclear y no convencional).

Parece hoy superada la clasificación dual entre conflictos interestatales o intraestatales. Cada vez más es más aceptada en los círculos de la geoestrategia, la clasificación que sobre estos conflictos realiza la Universidad de Uppala, UDAC (*Uppala Dataset on Armed Conflict*), en donde sobre la base de elementos cuantitativo y cualitativo, se dividen a estos conflictos en cuatro tipos:

1. Interestatales (entre dos o más Estados).
2. Extraestatales (entre un Estado y un actor no estatal, pero fuera de su territorio).
3. Conflicto interno internacionalizado (entre el gobierno de un Estado y una oposición interna con la intervención de otros Estados).
4. Conflictos internos puros (sin intervención de otros Estados).

No obstante, Barbé Izuel (2007) reduce lo tipos de conflicto a sólo tres (3). En el ámbito puramente militar estas apreciaciones, provenientes del mundo académico, tienen escasa relevancia pues se partía de que para el militar, el hacer bélico es una de las forma de resolver un conflicto al que denominamos guerra. Esta definición no coincide con el término «guerra» del Derecho Internacional, ni tampoco con la que se postula en función del número de bajas (4).

Una de las características del Estado moderno es el monopolio de la fuerza legítima (5), cuyo último recurso violento es el empleo de sus Fuerzas Armadas. Las Fuerzas de Seguridad nacieron como especialización de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna. Así se creó una división entre seguridad interna, que era responsabilidad de las Fuerzas de Seguridad, y seguridad exterior (conflicto interestatal), de la que se encargarían las Fuerzas Armadas. Éstas prestarían apoyo a las Fuerzas de Seguridad en casos extraordinario, por ejemplo, de alarma, excepción o sitio.

En la segunda mitad del siglo XX (años noventa) se consolidó la idea de considerar a las Fuerzas Armadas «instrumento de la política exterior de un país». Entre sus misiones se encontraban desarrollar distintos cometidos, desde los humanitarios hasta el empleo legítimo de la violencia en operaciones de estabilización, apoyo a la paz, etc. Lejana parece ya la cita:

«El mantenimiento de la paz no es una misión para soldados, pero sólo un soldado tiene la preparación para cumplirla» (6).

En el futuro se vislumbra una nueva evolución que arrancó el 11 de septiembre del 2001. En la actualidad es universalmente aceptado el hecho de no existe una «separación clara entre seguridad interna y seguridad externa». Se habla de nuevas misiones para las Fuerzas Armadas en cometidos de *seguridad*; entendiendo ésta como un concepto más amplio y al que estaría subordinado el de defensa. Colaborar o participar en la lucha con-

(3) BARBÉ IZUEL, Esther: *Análisis teórico de la solución de conflictos internacionales*, Granada, noviembre de 2007. Tipos: interestatales, intraestatales e intraestatal internacionalizado.

(4) CATALÁN CRUZ: *La dinámica del conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, 2004.

(5) WEBER, M.: *La política como vocación*, 1918.

(6) DAG HAMMARSKJOLD.

tra la amenaza terrorista transnacional, contra la proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM), contra el crimen organizado, etc., se consideran prototipos de estas nuevas misiones.

Es en este nuevo escenario en el que la amenaza es inconcreta, no territorial y asimétrica; por utilizar una frase del jefe del Estado Mayor de la Defensa, donde pretendemos establecer el concepto de «insurgencia» y «contrainsurgencia». Por tanto, consideramos como «pasado» la amenaza concreta, territorial y simétrica, a los efectos de este trabajo.

Si nuestro objetivo no consiste en una mera presentación de opiniones debemos observar en la construcción de la teoría un método científico, que cuando menos tenga un poder descriptivo y una contrastabilidad (o posibilidad de demostrar que es falsa). Sólo así podemos obtener con fiabilidad un conjunto sistemático de principios, leyes y reglas que sirvan de base para explicar qué es la insurgencia, y a *sensu contrario*, las operaciones de contrainsurgencia.

Lo novedoso de este trabajo, quizás, es el empleo de las técnicas aplicadas al estudio terminológico como son la lingüística de *corpus* y la semántica de marcos. La conjunción de ambos procedimientos nos revelará los distintos rasgos semánticos de los términos así como los elementos que intervienen en ambos eventos.

Visión actual del concepto

Como paso previo a la obtención de datos se han creado dos corpora de textos: uno de ellos en inglés, y el otro en español. La disponibilidad de fuentes ha provocado que el *corpus* de textos en inglés alcance los 80 millones de palabras, y aún son más notables si tomamos en consideración el hecho de que se trata de un campo de especialidad, el militar. Por otro lado, el *corpus* de textos en español tiene un volumen de 15 millones de palabras, si bien, para los objetivos del presente estudio, hemos tenido que optar por no considerar los resultados al verificar que las fuentes de referencia para su redacción han sido la doctrina del Ejército estadounidense principalmente. Esto hace que no se añada ninguna nueva extensión de significado al término, y tampoco, al concepto. Se puede afirmar que los resultados obtenidos del análisis del *corpus* español se aproximan a lo que podríamos catalogar de traducción con un proceso mínimo de localización lingüística.

Los textos empleados proceden del cuerpo doctrinal del Ejército estadounidense, británico y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), así como de revistas especializadas. Se les ha asignado un código formado por una secuencia de números y letras que nos permite identificar el tipo y origen del texto, esto es, si es doctrina estadounidense o británica, o si se trata de un texto procedente de una revista. Asimismo, este sistema de códigos nos permite actuar con una mayor imparcialidad al desconocer el organismo o autor del mismo.

Una vez compilado el *corpus*, y mediante el programa *WordSmith Tools* v.4 se han extraído las líneas de concordancia en las que figura el término de referencia según los criterios especificados por el analista; en nuestro caso, insurgencia y contrainsurgencia.

Se han analizado un total de 612 líneas de concordancia en el caso de *insurgency* y de 267 en el de *counter-insurgency*. El siguiente paso consistió en identificar los distintos componentes semánticos de los términos objeto de nuestro estudio para, finalmente, crear un marco semántico que nos ayude a realizar una descripción conceptual de los mismos. Con este proceso se han obtenido una serie de resultados que a continuación nos disponemos a presentar y comentar.

Insurgencia

Se ha detectado que son 13 los rasgos semánticos que concurren en las distintas descripciones del término. Cabe señalar que ninguna de las mismas amalgama todo el conjunto de rasgos que hemos identificado en el estudio. Desglosemos, pues, dichos rasgos y los componentes más sobresalientes:

1. *Evento*. La insurgencia es un evento en el que se encuentran actores participantes, causas, resultados, etc. Como evento puede revelarse adoptando una o varias de las formas que a continuación se enumeran:
 - Un levantamiento contra el poder gobernante (local o extranjero).
 - Una guerra política.
 - Una guerra en la que el poder está en juego.
 - Un tipo de guerra asimétrica.
 - Una guerra interna.
 - Una guerra civil. Se debe puntualizar que aunque la insurgencia puede convertirse en un tipo de guerra civil, no todas las guerras civiles tienen también como origen una insurgencia.
 - Una guerra revolucionaria.
 - Una guerra psicológica.
 - Una movilización política.
 - Una lucha metódica por conseguir el poder.
 - Un subconjunto de guerra irregular.
2. *Objetivo*. Quizá sea el rasgo con mayor número de elementos ya que al ser amplio el *afectado* es exponencialmente amplio el rango de objetivos. Sin embargo, son tres los que sirven de catalizadores de los movimientos insurgentes:
 - Subvertir o destruir la legitimidad del gobierno así como su capacidad y derecho moral para gobernar. Este objetivo es uno de los motores que impulsan al movimiento insurgente y está presente en todas las fases que podrían formar el evento *insurgencia*. Cuando se lograra, quedaría el campo expedito para constituir un gobierno alternativo.
 - Ganarse el apoyo de la población. Es vital para la insurgencia ya que es el que le confiere mayor fuerza y poder en cualquiera de los niveles de las operaciones militares: estratégico, operacional y táctico. Es la población uno de los elementos que convierte un conflicto convencional en uno asimétrico ya que puede otorgar al movimiento insurgente un impulso de avance que supone simultáneamente una barrera o freno para el Estado o agentes encargados de realizar las operaciones de *contra-insurgencia* ya que éstas deben ceñir su actuación a códigos, leyes, reglas de enfrentamiento, etc. Además, la acción de éstas, particularmente en el caso de pro-

ceder del exterior, puede percibirse como una agresión o elemento extraño incrustado en una sociedad a la que no pertenecen. Por ende, el efecto sería extremadamente negativo y contraproducente.

- Forzar un cambio político y erigirse como alternativa al Estado. Este objetivo circunscribe el «conflicto» al ámbito político, por lo que la solución debería ser en gran medida política. Este hecho hace que el centro de gravedad sea político y las Fuerzas Armadas desempeñan un papel secundario en su resolución. Además, podría incluso forzar a los responsables de la toma de decisiones a huir del empleo del ejército o de la conducción de acciones militares, aún cuando las circunstancias lo aconsejan, por la percepción que se puede generar del conflicto o, incluso, por cómo podría afectar a su carrera profesional una decisión desacertada al respecto. Sin embargo, el movimiento insurgente tiene entre sus objetivos «persuadir o intimidar a una amplia masa de la población para que acepten los cambios que proponen». El que se trate de un objetivo político y que se cuente con el apoyo de la población provoca que no se encuentre un sitio para las Fuerzas Armadas, sobre todo por la percepción social, o que éstas se vean abocadas al desempeño de cometidos para los que no están debidamente adiestradas. Un análisis de los distintos objetivos nos ayudaría a descubrir de qué tipo de insurgencia se trata. No se debe olvidar que determinados movimientos insurgentes persiguen objetivos parciales como pueden ser determinadas concesiones al amparo de un objetivo mucho más ambicioso que por su potencial y fuerza sería inalcanzable.
3. *Agente*. Son los elementos contrarios al gobierno o grupos antisistema los encargados de la ejecución de las acciones. Lo hacen constituyéndose como movimientos de grupos organizados, característica que los diferencia de otro tipo de grupos que pudieran llevar a cabo ataques violentos con un carácter mucho más arbitrario o puntual. Dichos grupos no deben ser necesariamente numerosos, lo que les confiere poder e influencia es la población civil como se explicará en otro apartado del presente artículo.
 4. *Afectado*. Tras el análisis se observa que de entre las partes afectadas por el movimiento insurgente destacan dos: el gobierno y la población. Esto conlleva que el abanico de posibilidades de ataque para los insurgentes es extremadamente amplio. Además, habría que sumar el hecho de que sus acciones no se ven constreñidas o limitadas por ningún código o ley ya que son precisamente objeto de sus ataques.
 5. *Causa*. El análisis lingüístico nos revela los siguientes datos relativos a las causas que pueden contribuir al surgimiento de un movimiento insurgente, todas ellas de índole social, política o cultural. No debemos olvidar que los problemas sociales suelen estar motivados a su vez por un problema económico:
 - La frustración ante un gobierno incapaz de hacer frente a la polarización social, el sectarismo, la corrupción, el radicalismo, etc.
 - El paro, el tipo de gobierno.
 - Las diferencias de índole política, ideológica o clasista.
 - Las diferencias raciales, étnicas o culturales.
 - El deseo de desalojar una fuerza extranjera de ocupación.
 5. *Medio*. Los medios por excelencia de que hace uso la insurgencia son la *subversión* y el *conflicto armado*, así como la propaganda y la presión política o militar. El empleo de estos medios obedece a que el objetivo principal en una insurgencia es el control

por la legitimidad (siendo el final el establecimiento de un nuevo orden), ya se entienda ésta desde un punto de vista legal o moral. *La guerrilla* es otro de los medios que emplea la insurgencia, sin embargo, todo conflicto guerrillero no es necesariamente insurgente. Asimismo, un medio vastamente empleado por los grupos insurgentes son los ataques *terroristas*, cuyos objetivos pueden ser tanto militares como civiles. En el caso de estos últimos, el objetivo es claramente intimidar a la población o presionar a la autoridad gobernante (terror). El material no se considera en este estudio ya que dependerá del contexto de la insurgencia misma y, si bien es necesario conocerlo para contrarrestarlo, no es objeto de estudio ya que es un elemento diferenciador pero no discriminatorio.

7. *Entorno*. He aquí otro de los rasgos que se han de tener en cuenta a la hora de analizar o clasificar un insurgencia:
 - Se trata de una rebelión en el seno de un país o Estado en la que puede intervenir directa o indirectamente otros países convirtiéndola en un evento transnacional.
 - Es un teatro armado que se suele localizar en terrenos difíciles (selvas, montañas y núcleos urbanos) que constituyen un entorno ambiguo y en constante cambio.
 - Territorios marcados por diferencias étnicas o religiosas.
8. *Atributo*. El estudio de determinados rasgos propios de la insurgencia nos ayuda a diferenciarla de otros tipos de eventos violentos o rebeldes así como a enlazarla con otros elementos de los rasgos semánticos que tratamos en el presente estudio. Así podemos establecer que los elementos más relevantes de esta categoría son los que a continuación se enumeran:
 - La insurgencia es compleja, problemática, cambiante, ambigua y supone un gran reto para quien debe enfrentarse a la misma.
 - No es lineal, esto significa que no es un fenómeno estratificado en el que se van superando fases sucesivamente, sino que se producen avances y retrocesos de forma constante. Por ello, lo que hoy se ha conseguido, mañana puede ser de nuevo un objetivo, al haberse perdido. Asimismo, el campo de batalla tampoco es lineal, lo que provoca que las operaciones de contrainsurgencia sean extremadamente peligrosas y complejas.
 - Es difícil de controlar y gestionar en lo que a los efectos se refiere (operaciones basadas en los efectos). La aplicación del concepto de Operaciones Basadas en los Efectos (EBO) es extremadamente complejo o simplemente coincide con la definición de ofrecida en el *Field Manual 3-24/MCWP 3-33-5*, pues parece producirse una reducción a la generalidad, esto es, la aplicación de las capacidades nacionales.
 - Uno de los componentes de la insurgencia es de tipo psicológico. Esta característica está íntimamente ligada al hecho de que la población juega el papel principal, siendo destacado el de los líderes. Igualmente, se afirma que el sustrato de la insurgencia es más social y político que cultural.
 - Tiene gran dependencia de Internet para llevar a cabo sus comunicaciones y organizarse.
9. *Ideología*. El factor ideológico debe considerarse ya que, en mayor o menor medida, sirve como elemento cohesionador del movimiento. Se puede incluso afirmar que la insurgencia es una guerra de ideas dominada por el sentimiento de que el fin justifica los medios con el aderezo de promesas de una vida mejor.

10. *Estructura*. La organización tipo de los movimientos insurgentes es numerosas células semiautónomas con un líder en el seno de cada una de ellas y cuyos miembros no conocen más que a su líder. Obviamente, se produce un efecto gravitatorio entre ellas cuando es necesario.
11. *Liderazgo*. Como movimiento organizado que es, la insurgencia precisa unos líderes que proporcionen al mismo la dirección, guía, coordinación y organización necesarias.
12. *Apoyo*. El apoyo principal que puede recibir una insurgencia es el de la población en sí misma, esencial para que pueda alcanzar unos objetivos mínimos. Igualmente importante es el apoyo que facilite las comunicaciones ya que éstas son de crucial importancia dada su organización en redes de células. Por último, se encontraría el apoyo exterior. Otro rasgo que caracteriza al apoyo de la insurgencia es que, por naturaleza, es clandestino, encubierto o negado por parte de quien lo presta.
13. *Duración*. Este último rasgo nos indica que la insurgencia mantiene una lucha de larga duración, prolongada en el tiempo. Esto es la diferencia de rebeliones o alzamientos populares, que pudiéndose considerar como parte de una insurgencia, no constituyen la insurgencia en sí misma.

Definición

Previamente al análisis realizado aplicando los procedimientos de la lingüística *corpus* teníamos una visión dual sobre qué era la insurgencia. Y vimos cómo había entre los manuales británico y los manuales estadounidenses visiones diferentes en cuanto al concepto de insurgencia. Por un lado, estaba la visión norteamericana que lo consideraba un actor, y, por otro, en la visión británica se considera un medio, unos procedimientos de empleo o herramientas. Así, en las definiciones militares de Estados Unidos se manifiesta que es un «movimiento organizado cuyo objetivo...». Mientras que en la definición británica se dice que son «acciones llevadas a cabo por un grupo dentro de un Estado cuyo objetivo...».

Definición de insurgencia que propugnamos:

«Movimiento violento organizado que emprende una lucha prolongada de índole social, política, cultural o religiosa con la finalidad de derrocar al gobierno establecido, nativo o impuesto por una potencia exterior, poniendo en entredicho su legitimidad, mostrándose como alternativa al mismo ante la población, e intentando lograr el apoyo de la misma mediante la persuasión o la intimidación. Como medios para lograr sus objetivos se encuentran principalmente la propaganda, la presión política o militar, la subversión y, finalmente, el conflicto armado, para lo que conforman organizaciones en red integradas por células semiautónomas con un líder en cada una de ellas a fin de llevar a cabo sus acciones en entornos diversos, en los que se implica a la población de forma directa o indirecta.»

Implicaciones de la definición de insurgencia

El método científico que hemos aplicado nos ha revelado que la insurgencia orbita sobre dos elementos claves: la «población» (el apoyo del pueblo, reconocer la legitimidad, etc.)

y lo «político» (ser actor político, ejercer la violencia política, tener el control de la legitimidad, etc.). De esta forma, si no hay población, no hay insurgencia. Así, la utilización anarquista del terror y el asesinato no sería insurgencia. Un grupo organizado de delincuentes que no pretendan ser actor político, no sería una insurgencia.

Cuando decimos que es un evento, expresamos que es algo más que acciones, que es más complejo.

La lucha prolongada nos permite eliminar de la consideración de insurgencia una lucha rápida, como una insurrección armada.

El concepto «guerrilla» se ha utilizado de forma dual a lo largo de la Historia. Por un lado siguiendo las tesis «maoístas» (7) de provocar la revolución y también se ha utilizado para denominar a un actor político en determinados conflictos armados. Por eso decimos que una guerrilla puede ser una insurgencia pero no toda insurgencia es una guerrilla.

La utilización del terror es un medio, una herramienta, dirigido hacia «la política y la población». Nos obstante, debemos aclarar que desde una comprensión legalista, el terrorismo (medio) usado contra fuerzas militares puede «justificarse» en determinados casos, pero usado sobre la población civil se considera «injustificable». Lógicamente, nuestra definición queda fuera de estas apreciaciones legalistas.

Como ya expresamos en la introducción, el *corpus* de textos es, en su mayoría, de procedencia anglosajona y dentro de ésta, estadounidense. Y, aunque se haya intentado en todo momento evitar, al final la semántica del término «insurgencia» nos ha aproximado probablemente al concepto norteamericano. Pero creemos que nuestra propuesta de definición completa la establecida por el Ejército estadounidense.

Contrainsurgencia

El análisis llevado a cabo sobre el término de «contrainsurgencia» nos revela los rasgos semánticos que a continuación se relacionan:

1. Evento. Relación de los objetivos:

- Las operaciones de contrainsurgencia son una lucha contra la insurgencia en la que está en juego el poder político.
- Son aquellas acciones militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas o civiles cuyo objetivo último es la derrota de la insurgencia.
- Son actividades de tipo político, social, cultural, legal, de imposición del cumplimiento de la ley, militares y de inteligencia.
- Son una guerra de ideas.
- Son una de las formas más complejas de guerra; tiene sus propias reglas.
- Son un tipo de operación de estabilización.
- Son una mezcla de operaciones militares junto a otros procedimientos.
- Son un trabajo social con armas.

(7) Mao Tse-Tung: *El pensamiento de Mao Zedong: el campesino como motor de la revolución, guerra popular, guerra de guerrillas en América* y CHE GUEVARA, Ernesto: *El manual del guerrillero*.

- Son un intento por reconducir problemas políticos y sociales básicos.
- Son una lucha calle a calle, hombre a hombre.
- Son una competición por el poder. Cabe puntualizar que se debería entender como uso figurado ya que las «competiciones» son eventos reglados y, en el caso de la insurgencia y de las operaciones de contrainsurgencia, los insurgentes no tienen más restricciones que las que les pueda crear su adversario, esto es, los agentes de las operaciones de contrainsurgencia. No obstante, hay que enfatizar el hecho de que las operaciones de contrainsurgencia sí se ciñen y limitan a lo estipulado legalmente.

2. *Objetivo*. Expongamos, pues, una breve relación de los objetivos:

- El objetivo final es derrotar a la insurgencia, como era el de la insurgencia provocar un cambio político y de gobierno.
- Movilizar y obtener el apoyo de la población.
- Conseguir o mantener la legitimidad con el apoyo anterior, así como la lealtad y control de la población.
- Ayudar a las Fuerzas Armadas y de Seguridad nativas a garantizar la seguridad de la población. E incluso, crear o apoyar gobiernos en la nación anfitriona que tengan capacidad para derrotar a la insurgencia por «sus propios medios».
- Ganar la batalla de las ideas así como la lucha político-militar por el poder.
- Ganarse los «corazones» y «pensamientos» de la población.
- Proporcionar un entorno seguro y proteger a la población.
- Aislar a la insurgencia de la población. Siendo este último objetivo, a nuestro juicio, de vital importancia, no podemos olvidar que la población en sí misma forma parte del movimiento insurgente y que el objetivo sería aislar a las células activistas, políticas o armadas, de la población y provocar un alejamiento de ésta con respecto a aquéllas y un acercamiento progresivo hacia los agentes de las operaciones de contrainsurgencia. Como se puede observar en esta relación de objetivos, la población y, por tanto, la sociedad y la política son ejes en torno a los que se articula las operaciones de contrainsurgencia; sin embargo, dado el carácter armado que puede adoptar la insurgencia, la participación y el empleo de las Fuerzas Armadas no sólo puede resultar aconsejable sino también deseable.

3. *Agente*. Los agentes o actores son múltiples. Desde el punto de vista militar serían:

- El Ejército de Tierra con apoyo de los demás Ejércitos.
- Las pequeñas unidades, como escalón táctico, ya sean éstas de la nación anfitriona o provistas por una fuerza externa.
- Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Fuerzas conjuntas.

Desde el punto de vista político:

- El gobierno, de forma autónoma o apoyado desde el exterior.
- Los líderes políticos.
- Los altos mandos militares.
- Socios del país o países limítrofes.

Desde una perspectiva social:

- La población. El éxito de la insurgencia y de las operaciones de contrainsurgencia está íntimamente ligado al logro del apoyo de aquélla.

- Las interagencias. Aunque uno de los componentes de las interagencias es militar, el elemento no militar puede ser prominente y, por tanto, no percibirse como pura o fundamentalmente militar. Dado que a excepción de la población, los demás agentes son de tipo gubernamental o supeditados a esta autoridad, parecería más apropiado hablar de *operaciones de contrainsurgencia* en vez de «contrainsurgencia», ya que, de lo contrario, estaríamos equiparando a la insurgencia, que puede ser iniciada por grupos minoritarios, con un Estado o gobierno, goce o no de mayor o menor apoyo o aprobación por parte de la población a la que gobierna.
4. *Afectado*. Tres son las partes que se ven afectadas por las operaciones de contrainsurgencia:
- La insurgencia (los insurgentes), en tanto que es a todas luces obvio que el objetivo principal de las operaciones de contrainsurgencia es derrotar a la misma.
 - La legitimidad del gobierno en el poder y la de sus propias acciones.
 - La población, como ya se ha expuesto anteriormente, la población es agente, afectado, entorno y medio. Es el centro en torno al que se diseña toda la estrategia insurgente y, debería serlo, de las operaciones de contrainsurgencia.
5. *Medio*. Relación de objetivos:
- Todas las capacidades nacionales, militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas y civiles.
 - Todas las capacidades de la fuerza conjunta.
 - Propaganda, operaciones psicológicas, operaciones de información, inteligencia militar.
6. *Procedimiento*. Relación de objetivos:
- La guerra de inteligencia.
 - La recopilación de inteligencia en beneficio del gobierno.
 - Movimientos de avance y retroceso en base a cálculos y procesos de toma de decisiones flexibles y ágiles.
 - El procedimiento de «concesiones y mano dura».
 - El empleo de medios letales y no letales.
 - El establecimiento de «buenos» gobiernos.
 - El fortalecimiento de las relaciones con fuerzas, ya sean militares o no, y países amigos al tiempo que se debilitan las del enemigo.
 - Operaciones especiales.
 - La realización de cometidos especializados.
7. *Apoyo*. No se concibe una operación sin apoyo, y las operaciones de contrainsurgencia no son una excepción:
- Se precisa el apoyo de los políticos así como el de los altos mandos militares.
 - En el nivel táctico, y dado que se trata principalmente de operaciones terrestres, el apoyo aéreo no es desdeñable.
 - El apoyo de la población, sin el apoyo de la población, las operaciones psicológicas, de información, inteligencia e, incluso, de interagencia producirían resultados nimios.
 - El apoyo de países aliados y limitrofes.
8. *Entorno*. En este apartado hay que destacar los siguientes elementos:
- La población, las operaciones de contrainsurgencia se libran también en el seno de la población.

- El entorno de seguridad que el gobierno puede proporcionar.
 - Terrenos difíciles como núcleos urbanos, selvas, montañas, etc., en los que la navegación terrestre cobra una gran importancia.
 - Cualquier otro tipo de entorno en el que actúe la insurgencia.
9. *Estructura*. Al tratarse de una operación gubernamental, intervendrían políticos, y militares. No obstante, hay que reseñar que en el aspecto puramente militar parece ser que son las pequeñas unidades las que cobran el mayor protagonismo.
10. *Atributo*. Relación de objetivos:
- Las operaciones de contrainsurgencia son por naturaleza contrarrevolucionarias.
 - Dimensionables, esto significa que el volumen de agentes y medios se puede ajustar a las necesidades.
 - Requieren la participación de un gran número de personal.
 - Son una mezcla de «concesiones y mano dura».
 - No son una guerra convencional.
 - Son particulares, cada una tiene unas características propias.
 - La dimensión política, económica y social es tan importante, o más, que la puramente militar.
11. *Ideología*. Como ya se ha mencionado anteriormente en otras categorías de este apartado, se trata de una pugna por ganarse «los corazones» y «los pensamientos» de la población, y por tanto con una dimensión psicológica. Igualmente, se trata de una guerra de ideas, de un problema político y, por ende, con un componente económico y social. De ahí, que para derrotar a una insurgencia sea preciso la proyección del espectro completo de las capacidades nacionales en la proporción que se estime más conveniente.
12. *Duración*. Se trata de operaciones de larga duración pues esa es una de las características de los movimientos insurgentes.

Definición de *contrainsurgencia* que propugnamos:

«Acciones, generalmente prolongadas, de índole militar, paramilitar, política, económica, psicológica, civil, cultural o legal llevadas a cabo por una autoridad política (gobierno autóctono o fuerza de ocupación), y bajo el principio de proporcionalidad, al objeto de derrotar la insurgencia y consolidarse o establecerse como poder legítimo ante la población y en la zona del conflicto, siendo imprescindible para lograr el éxito el apoyo de aquélla.»

Implicaciones de la definición de la contrainsurgencia

Utilizamos el término de acciones como algo más simple que el de evento. Volvemos a subrayar la dimensión de prolongada que nos ayuda a eliminar la actuación contra una revuelta como una operación COIN. Evidentemente, la dimensión múltiple de los componentes que intervienen en la insurgencia tiene su efecto en la COIN. De nuevo, orbita fundamentalmente sobre la población y la política como elementos nucleares. Hay una autoridad y una estructura estatal que la insurgencia quiere poner en cuestión. Hay un poder establecido que se considera legitimado. Por eso decimos que «no hay contrainsurgencia» sino operaciones de contrainsurgencia.

Implicaciones del concepto para las Fuerzas Armadas

Antes de analizar las implicaciones del concepto que hemos expuesto para las Fuerzas Armadas, debemos detenernos en establecer a modo muy general cómo vemos el escenario del «hacer bélico» en un futuro muy cercano, por ejemplo, a partir del año 2015.

En ese escenario va a tener una dimensión extraordinaria el concepto NEC. Entendido éste como la capacidad de integración de sensores, armas y puestos de mando, tanto entre ellos como con otros similares (civiles o militares) en todos los niveles de mando (desde el nivel estratégico hasta el táctico), y que usan una misma infraestructura de información, siempre disponible a cualquier nivel de decisión, con independencia del lugar en que se encuentre y con las garantías de seguridad adecuadas. Proporciona al mando superioridad en la decisión, por dotarlo de superioridad en la información.

Este concepto surge en Estados Unidos con la denominación de Guerra en Red (NCW). Con unas dimensiones mucho más ambiciosas en cuanto a: procedimientos, orgánica y tecnología. Europa, inicialmente Gran Bretaña y después el resto, a través de la OTAN, han establecido un concepto fundamentalmente tecnológico y de menor alcance, en el ámbito de la información.

Nos hallamos en la llamada «era de la información», en la que Internet, las nuevas tecnologías, y el fenómeno de la globalización nos aproxima, casi en tiempo real, a cualquier punto del planeta. *Esta era va a permitir un seguimiento instantáneo del hacer bélico.* Pero, sin embargo, se trata de una herramienta con dos caras, una la de poder «anticiparse» a las decisiones del adversario, y por otro, que cualquier decisión, sea al nivel que sea (por ejemplo a nivel cabo) (8) va a poder ser controlada o evaluada en tiempo real, llegando el caso a un posible «entrometimiento» en las acciones de mando por parte de los niveles superiores sobre las decisiones y procedimientos de empleo por los niveles inferiores de ejecución. Lo que sin duda va a implicar una *menor libertad de acción en todos los ámbitos.*

El segundo elemento condicionante de las operaciones COIN del futuro estará en los Medios de Comunicación Social (MCS) e Internet con todo su abanico de nuevas tecnologías (incluyendo también medios de comunicación a través de esta vía).

Actualmente los MCS no buscan llegar a la masa, sino que disgregan al público en segmentos y subgrupos, con límites muy difusos entre información y esparcimiento. Pero hay un elemento objetivo, es que «inciden de manera directa en el campo de la política». Además, la imagen ha desplazado en importancia a la palabra y como indica Umberto Eco:

«Los medios de comunicación pueden constituirse en medios alienantes de los ciudadanos, que de esa manera se transforman en una suerte de nuevo proletariado.»

(8) El general Krulak norteamericano, en su famoso artículo «El cabo estratégico» ponía el dedo en la llaga cuando ponía como ejemplo, la importancia que pasaba a tener las decisiones de un simple cabo del Ejército que se veía obligado a decidir ante un motín en el reparto de ayuda humanitaria. El general nos alertaba sobre cómo esa decisión del cabo podía abrir un telediario en televisión y podía afectar a la percepción que de dicha contienda tiene la opinión pública en un momento dado.

Este *Homo Videns* (de Giovanni Sartori) desarrolla su capacidad de ver pero atrofia su capacidad de abstracción. Y aparece por tanto la «videopolítica» (9), donde la opinión pública no existe como *corpus* de ideas innatas de los individuos, sino que es el resultado de lo que la televisión hace pensar o decir a la gente. Con el resultado de una «fragmentación del soberano» (10).

Todo esto nos lleva a que en el ámbito superior de la estrategia (estrategia política) y en el ámbito de la maniobra en el nivel operacional, la *estrategia de comunicación de la operación COIN* tendrá un papel principal, fundamental en algunos casos. A la hora de diseñar esa estrategia surge la duda de orientarla hacia una confrontación con los MCS e Internet (estableciendo filtros, etc.); o una utilización de las mismas herramientas para estar presente. No nos parece viable desde aquí la vía de limitar la cobertura mediática adoptando una posición de confrontación (11).

El tercer elemento condicionante es posee una gran relevancia y, según nuestro criterio, deberíamos considerarlo de valor axiomático. En una lucha contra una insurgencia:

«No se puede poner fin a la guerra sólo con medios militares pero tampoco terminar la guerra cediendo el campo de batalla» (12).

Lo fundamental será el tener una estrategia política clara, y el esfuerzo militar sólo es un complemento al servicio de esa estrategia. Por tanto, *la lucha contra una insurgencia es una lucha por la legitimidad del poder político*.

En lo que se refiere al planeamiento, la asimetría es, en la actualidad, un medio en sí que da origen a la insurgencia. Para los insurgentes la guerra asimétrica es de espectro total mientras que para una fuerza regular, será casi en su mayoría, de espectro limitado.

Vigente en el futuro seguirá que:

«La clave del éxito desde Malasia (1948-1960), estará en la integración de los aspectos civiles y militares.»

En los niveles estratégico y operacional existe el concepto «centro de gravedad», no así en el táctico. Incluso nuestra doctrina (13) lo cita como característica, capacidad o espacio en el arte operacional. Pues bien en las operaciones COIN, *el centro de gravedad es la población. Mientras que la legitimidad del gobierno es el centro de gravedad de la insurgencia*.

Para el insurgente, el objetivo operacional es socavar, mediante la violencia, los fundamentos más básicos de la soberanía y legitimidad interna: el monopolio por parte del régimen de la creación de leyes y el mantenimiento del orden. La estrategia del insurgente consta de tres objetivos estratégicos: atacar el régimen actual, atacar al pueblo y atacar al apoyo internacional. Mientras que en la guerra convencional se pretende des-

(9) SARTORI, G.: *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Santillana, S. A., Taurus, 1998.

(10) RODOTA, S.: *La soberanía un principio que se derrumba*, editorial Paidós, Madrid, 1996.

(11) CÉSAR BARTOLOMÉ, Mariano: *Influencia de los medios de comunicación en las relaciones públicas-Fuerzas Armadas*, V Congreso Nacional de Ciencias Políticas. Universidad del Salvador, noviembre de 2001.

(12) KISSINGER, H.: «Dejar las ideologías para salvar Irak», *ABC*, 15 de octubre de 2007.

(13) D01-001, tercera edición, punto 11.2.a (2) lo cita para el arte operacional.

truir la capacidad militar del adversario, en la «guerra insurgente» el objetivo es socavar la moral de nuestras fuerzas para que el mando político decida no continuar la lucha.

En la actualidad, las operaciones COIN se articulan como una combinación de la Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) con operaciones de «estabilización», que contribuye a conseguir un entorno seguro y estable. Ésta es la idea que se nos propone en el manual norteamericano de reciente difusión (octubre de 2006).

La visión que propugnamos de insurgencia y contrainsurgencia va a exigir una mentalidad en el soldado, equivalente a la que tiene un agente de la autoridad en un Estado de Derecho. *La utilización de los medios letales y no letales en su actuación, debe regirse por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad.* Por ejemplo, usar el arma letal, sólo cuando exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o de terceras personas. Además, la intervención deberá ser necesaria y ajustada al principio de proporcionalidad. Hay naciones que consideran que esta mentalidad es incompatible con la que tiene un soldado actualmente. Esto, sin duda, repercutirá en la importancia de la preparación orientada a esa misión. En el futuro, ganar por medio del empleo de una fuerza abrumadora no se va a considerar aplicable ya que una operación COIN podría conducirse en el futuro en territorio propio o ajeno, en sintonía con lo indicado en la introducción sobre la aparición de nuevas misiones de seguridad.

Consideramos vigentes los principios, imperativos y paradojas de la contrainsurgencia por las que ahora se están rigiendo en Irak, y que ya estaban digamos desde el prototipo de Malasia (14).

Principios:

- La legitimidad como el objetivo principal.
- La unidad de esfuerzos.
- La superioridad política.
- Conocer y saber interpretar el entorno.
- La inteligencia como base de las operaciones.
- Aislar a los insurgentes de su causa y apoyo.
- La seguridad bajo el imperio de la ley.
- El compromiso a largo plazo.
- Los imperativos contemporáneos de COIN (la seguridad bajo el imperio de la ley por ejemplo).
- La administración de la información y expectativas.
- La medida apropiada de fuerza.
- Aprender y adaptar. Ser previsible es fracasar.
- Capacidad a los más bajos niveles.
- Apoyar a la nación anfitriona.

Paradojas:

- Mientras más se protege la fuerza, más ineficaz se vuelve el nivel de seguridad.
- Mientras más se emplea la fuerza, más ineficaz su rendimiento.
- A veces es mejor no reaccionar.

(14) COHEN ELIOT, teniente coronel del Ejército de Estados Unidos: *Military Review* 2006.

- La mejor arma de las operaciones COIN no requiere balas.
- Es mejor que ellos (nación anfitriona) realicen mal sus tareas que nosotros las realicemos bien.
- Si se realiza eficazmente una táctica esta semana, no será así la semana que viene; si es eficaz en esta provincia, no lo será en la otra.
- La victoria táctica no garantiza nada.
- Son prácticas ya superadas y por tanto que han demostrado su ineficiencia (15).
- Rastreos empleando grandes unidades y posterior abandono del terreno.
- Empleo masivos de fuegos.
- Subordinar ejército nativo a nuestras fuerzas COIN.
- Mal empleo de las fuerzas especiales.
- La adaptación de métodos y procedimientos sin tener en cuenta la diferencia étnica y cultural.
- Mando unificado totalmente militarizado.

La maniobra en el nivel operacional

El enemigo no tiene fronteras ni infraestructuras tradicionales. Puede existir o no en sentido físico un área geográfica de refugio o de sostén logístico. Pero seguro que habrá en sentido cognitivo unas vulnerabilidades críticas (líderes, aparato de comunicación, apoyo popular, etc.), así como unos requerimientos críticos de libertad de movimiento y entorno permisivo. Igualmente, unas capacidades críticas de la insurgencia serán sus habilidades para mover sus agentes, influir en la opinión, adiestrar a sus miembros y planear sus campañas. El planeamiento y la dirección de la maniobra en el nivel operacional debe orbitar entorno a los elementos insurgentes que acabamos de enumerar (16).

Por el momento se mantiene el objetivo operacional de «aislar a la insurgencia del pueblo». La victoria en el campo de batalla es irrelevante contra un enemigo insurgente.

El principio convencional de concentración de esfuerzo es contraproducente en las operaciones COIN. La descentralización de mando y control y la estructura en Red deben de ser las pautas dominantes en dirección y organización futuras. El actual manual de contrainsurgencia estadounidense contempla que el mando operacional en las operaciones COIN puede ser desempeñado desde una gran unidad brigada o de entidad superior.

Interesante para la maniobra en los niveles operacional y táctico futuro, pueden resultar las lecciones aprendidas por el Ejército mexicano en su enfrentamiento con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) desde el año 1994 hasta el 2000. En «las agrupaciones de tareas *Arco iris*» (17) contra la insurgencia, y las agrupaciones de tareas *Azteca* contra

(15) Sepp Kalev, profesor escuela posgrado naval Monterey California: *Military Review* 2005.

(16) Para saber más leer GRUBBS, Forsyth: «¿Existe un combate profundo en una COIN?», *Military Review* y BREEMER: «Bienes raíces y los principios de la guerra», *Military Review* 2007.

(17) Utilizamos la denominación mexicana.

el narcotráfico. Fue pieza fundamental *la coordinación y fusión entre las Fuerzas Armadas y cuerpos policiales en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (18).

Este movimiento insurgente era inicialmente un movimiento de corte «maoísta» que no superaba la fase de supervivencia. En un momento determinado, auspiciado por organizaciones no gubernamentales y grupos de derechos humanos, se transformó en una insurgencia novedosa por estructurarse y organizarse en Red, en donde la presencia de los medios de comunicación y el uso de las nuevas tecnologías, resultaron determinantes. Las Fuerzas Armadas mexicanas por su parte, a partir del Documento «Chiapas 94», adoptan un plan integral de contrainsurgencia. En marzo de 1995 aparecieron las bases de operaciones mixtas de fuerzas policiales y militares. A partir del año 1997 se adopta una estructura en Red y se modifica la estrategia militar con las ya citadas agrupaciones de tareas.

La maniobra en el nivel táctico

El enemigo sincroniza sus ataques y emplea la propaganda simultáneamente en Internet «enjambamiento» (19).

Actualmente, en Irak hay cuatro misiones tipo: combate, de colaboración con Fuerzas de Seguridad, de Información y CIMIC. Todos los cometidos que se contemplan en las actuales manuales de orientaciones vigente, tienen cabida en el futuro (20): cometidos de puestos de control, puestos de observación, patrullas (de áreas, zonas, puntos), escoltas, operaciones de interposición, etc.

El lema sobre el que debe orbitar el planeamiento y la dirección de esta maniobra táctica es: «ser previsible es fracasar» y «la adaptación aprendiendo sobre el terreno (retroalimentación) es fundamental».

No propugnamos aquí el empleo de las unidades especiales (grupos paramilitares sobre la base de militares diplomados en operaciones especiales, personal de la policía especializados en operaciones especiales, o civiles nativos especialmente motivados contra la insurgencia) tipo, como las utilizó Estados Unidos en Vietnam con la operación *Fénix* (21). Sí que llamamos la atención al extraer las lecciones aprendidas de que:

«El motor del dispositivo de resistencia Vietcong no era la guerrilla sino la red política, o infraestructura Vietcong.»

Mientras el esfuerzo bélico iba sobre todo sobre la guerrilla. La jerarquía del combate según la terminología del coronel Dupuy (22) en insurgencia y COIN es en un orden de mayor a menor: batallas, combates, acciones y sobre todo duelos. Y como elemento de futuro la organización en Red, diferente de la organización clásica.

(18) ARANDA, Jesús: «Cercar al EZLN, misión de la fuerza de tarea Arco iris», Internet y CASTRO, G. y LEDESMA, E.: *Siempre cerca, siempre lejos. las Fuerzas Armadas en México*, México, 2000.

(19) ARQUILLA, J. y RONFELD, D.: *Redes y guerra en red*, 2002.

(20) MADOC: OR5-005: Cometidos de PU en operaciones de apoyo a la paz, Granada, 2001.

(21) LEPIC, A.: *El modelo vietnamita aplicado en Irak, operación Fénix*, 2004.

(22) DUPUY, coronel: *La comprensión de la guerra*, Ediciones Ejército 1990.

El duelo hombre contra hombre o sistema de armas contra sistema de armas no cambia mucho a lo largo de la Historia. Occidente siempre ha sabido hacer la guerra mejor sobre la base de la tecnología y de la adaptación tanto en orgánica como en procedimientos. Sin embargo, el futuro nos está demandando *fuerza moral* y es a partir de ahí en donde otro nuevo concepto que denominamos Transformación entra en juego. Pero ese no es el objeto de este artículo.

EL PROCESO DE DEFINICIÓN Y CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO EUROMEDITERRÁNEO DE COOPERACIÓN Y SEGURIDAD

Antonio Gomariz Pastor

*Licenciado y DEA en Ciencias Políticas
y especialista en seguridad internacional*

Introducción

En el año 2005, la Cumbre de Barcelona reunía a 38 Estados pertenecientes a la Unión Europea y al Mediterráneo Sur para impulsar el espacio euromediterráneo de cooperación y seguridad a partir de la conmemoración de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, celebrada una década antes y que puso en marcha el llamado Proceso de Barcelona, un diálogo político que pretendía crear una zona estable de paz y prosperidad en torno al Mediterráneo mediante una Asociación Euromediterránea (AEM). Era la primera ocasión en que la AEM reunía a jefes de Estado y de gobierno.

Complejidad y dificultad, esas son las características que mejor ilustran la definición y construcción del espacio euromediterráneo de cooperación y seguridad. Y así lo constata la evolución de las cuatro últimas décadas, el tiempo transcurrido desde que se comenzaron a plantear las primeras iniciativas de aproximación, colaboración y cooperación entre algunos países de Europa y otros de la orilla sur mediterránea y de las primeras políticas de la entonces Comunidad Económica Europea hacia el Mediterráneo Sur. Como afirmara Braudel, por un lado, y Bishara Khader, por otro, el Mediterráneo es como:

«Mil cosas en una» y es «demasiado estrecho para separar, demasiado largo para unificar.»

El presente trabajo pretende fundamentalmente conocer el estado actual de ese espacio euromediterráneo, partiendo del hecho de que todavía se halla en proceso de definición y construcción, porque, como veremos, no es precisa su delimitación ni se ha consolidado un intercambio homogéneo y equilibrado entre los socios participantes. Y lo haremos evaluando el Proceso de Barcelona, su evolución, las deficiencias detectadas y las propuestas de mejora, así como describiendo otras iniciativas desarrolladas por la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) que han acompañado a este Proceso y que si no resultan incompatibles sí han sembrado dudas acerca de su complementariedad, su coexistencia y las consecuencias de dispersar los esfuerzos para lograr ese espacio euromediterráneo. Concretamente, se desarrollan dos instrumentos, la Política Europea de Vecindad (PEV) y el Diálogo Mediterráneo, por estas dos

Organizaciones y que, más definido y avanzado el primero, hacen que tenga que replan-
tearse el Proceso de Barcelona desde nuevos enfoques.

Se expone brevemente el contexto social y económico en el que se desarrolla este espa-
cio euromediterráneo, con las dificultades y obstáculos que están presentes desde el
mismo inicio del Diálogo, sea bilateral, del Proceso de Barcelona o multilateral. Veremos
cuáles son las razones por las que la AEM ha tenido escasos avances y logros muy
modestos y cómo la Unión Europea activa la PEV referida al Mediterráneo con un exce-
sivo rigor que puede bloquear sus objetivos, muchos coincidentes y compatibles con el
Proceso de Barcelona.

El segundo aspecto que aborda el trabajo es la concreción del espacio euromediterrá-
neo de seguridad desde los actores principales, la Unión Europea y la OTAN, destacan-
do el estudio de los factores que están obstaculizando la definición y construcción
institucional y social del diálogo político y la seguridad, entre los que merece una consi-
deración breve el terrorismo.

Finalmente, a modo de conclusiones, nos preguntamos por las perspectivas y el relan-
zamiento de los diálogos euromediterráneos, acompañándolo de algunas reflexiones y
propuestas de interés.

En definitiva, sobre el diálogo euromediterráneo siguen habiendo más preguntas que
respuestas, más decepción que satisfacción, más dispersión que concreción y más
voluntarismo e intenciones políticas que compromisos estables y objetivos cumplidos.
Pese a todo, se ha ido completando un gran acervo de experiencias, acuerdos y planes
que sirven como lecciones aprendidas y, sobre todo, una realidad que se construye len-
tamente, en un proceso abierto, con ausentes que esperan su participación y para la que
se requiere más imaginación, garantías políticas y económicas así como un marco más
estructurado y desarrollado que permita más avances y de forma más rápida.

Para la elaboración del trabajo se han consultado y examinado documentos procedentes
de la Unión Europea, de la OTAN y de diversos centros de investigación y estudio en rela-
ciones internacionales y la defensa españoles, como el Real Instituto Elcano, la Fundación
CIDOB, la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, el Instituto
Europeo del Mediterráneo, el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

Un nuevo espacio euromediterráneo de cooperación

En el año 1995, cuando se inició el llamado Proceso de Barcelona que activó el diálogo
político, económico y social en el espacio euromediterráneo de forma institucionalizada
y estructurada, Prat y Coll se preguntaba si había razones para elaborar una nueva polí-
tica euromediterránea desde la Unión Europea, en un momento en que se ampliaba la
Unión Europea por el Norte y en un entorno internacional favorable para abrir nuevas ini-
ciativas y soluciones en los conflictos del Mediterráneo. Una pregunta pertinente des-
pués de dos largas décadas precedentes de tímidos y dispersos pasos de la Comunidad
Europea en pro del acercamiento a la orilla sur del Mediterráneo, buscando una mayor
cooperación entre los países de ambos lados y entre una Europa en construcción y otras

organizaciones árabes que no mantenían contactos estructurados e institucionalizados fuera de las grandes organizaciones de seguridad como la Organización de Naciones Unidas (ONU) o la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

Este contexto internacional favorable a la resolución de conflictos derivaba del optimismo de los años precedentes (colapso de la Unión Soviética, Conferencia de Madrid o el Proceso de Oslo) y fue determinante para el surgimiento de diferentes iniciativas de carácter multilateral. Y Prat dio tres respuestas para esgrimir tres razones, dos de la Unión Europea y una sobre una percepción de la Unión Europea: una, corregir el claro desequilibrio de la acción exterior de la Unión Europea favorable a los «nuevos vecinos» del este europeo, dos, la situación real política, social y económica de la región mediterránea y, tres, la necesidad de articular y repensar globalmente su política mediterránea de la Unión Europea.

Sobre esta argumentación se concluyó la necesidad de crear una zona euromediterránea de paz, estabilidad y seguridad, concentrando los esfuerzos y evitando disociar esfuerzos políticos. Todo ello, ya reclamado en el año 1995, intensificando el diálogo político y creando el espacio económico euromediterráneo de forma progresiva, flexible y voluntaria (es decir, recurriendo al método funcionalista y comunitario de integración europea que, dos pasos hacia delante y uno hacia atrás, iba sirviendo a la Unión Europea en su inexorable exitosa construcción y convergencia económica, política, social y cultural).

Entonces, se concedió prioridad a la conclusión de nuevos acuerdos entre la Unión Europea y los socios mediterráneos (lo que se está haciendo diez años después y que se sigue reclamando). Asimismo, la construcción de este espacio euromediterráneo, una aspiración más clara para la Unión Europea y menos definida y concreta en los Países del Mediterráneo Sur (PMS), requería de acuerdos entre los países terceros y contar con economías sanas y competitivas (desprotección de las industrias, modernización financiera, mejor gestión empresarial, aumentar la Inversión Extranjera Directa [IED], mejora del sistema educativo y desarrollo de infraestructuras de transporte, energéticas y telecomunicaciones).

El contexto social, económico y demográfico

El conjunto de asuntos que están hoy «sobre la mesa» del espacio euromediterráneo muestra las grandes diferencias que existen no sólo entre los dos principales bloques, el europeo y el africano o de los PMS, sino también las existentes en el interior de los países de la orilla sur considerados en su conjunto. Partiendo de estas diferencias se comprende y se relativizan los escasos y difíciles avances producidos en el marco de la cooperación, fundamentalmente desde la mitad de la década de los noventa del siglo XX, cuando comienza realmente a concretarse la voluntad política de llegar a acuerdos para lograr avances. Veamos algunas de estas diferencias y factores que condicionan el proceso y la evolución del espacio euromediterráneo.

En primer lugar, hablando de economía, hay que destacar que existe una relación importante en términos comerciales, ya que más de la mitad de las exportaciones y de las importaciones de los PMS tienen lugar con la Unión Europea (51% y 54%, respectiva-

mente). Ahora bien, no puede olvidarse que existe una fuerte dependencia europea del aprovisionamiento de petróleo y gas. El gran problema es el bajísimo nivel de intercambio comercial intrasur, es decir entre los propios PMS (6%). Por tanto, en este aspecto, la cooperación debe tomarse en serio un trabajo en pro de incrementar las relaciones comerciales. En los años ochenta, en América Latina, la situación era similar, aunque no llegaron a darse tasas tan bajas de intercambio comercial, y los esfuerzos de integración regional y de creación de espacios institucionalizados para la cooperación política, económica y social comenzaron a dar frutos en la década siguiente.

Las diferencias en términos de *renta per cápita* eran hace una década de 1 a 15 a favor de los países europeos y las previsiones de que llegarán a ser de 1 a 20 al final de la presente década se van confirmando. Desde luego hay que atribuir el estancamiento económico a una debilidad general de las economías de la orilla sur, caracterizadas por una excesiva regulación estatal, la fragmentación de los mercados o un control por parte de elites que dificulta la transparencia y la calidad en la gestión empresarial. Esto comporta que la tasa de crecimiento, que en algunos casos ronda el 3% en los últimos años, sea totalmente insuficiente para lograr y mantener niveles de vida de mayor calidad y para la mayoría de la población.

La IED y la inversión privada han retrocedido. La primera ha caído más del 40% entre los años 1992 y 2000 (representando el 1,7% y el 0,7% respectivamente) y la segunda topa con las dificultades de una banca local poco desarrollada, excesivo peso del sector público, falta de competitividad y eficiencia.

En segundo lugar, las diferencias son mayores si nos atenemos al aspecto demográfico, puesto que los PMS triplican al europeo, que en algunos países incluso es negativo. Además, en los primeros se está produciendo una continua avalancha hacia las ciudades, con las exigencias de servicios públicos correspondientes.

Estas diferencias económicas y demográficas están desembocando en un conjunto de consecuencias sociales que preocupan fundamentalmente a los gobiernos europeos, la Unión Europea y otras instituciones, específicamente considerados como potenciales riesgos a la estabilidad de la región y, por tanto, a la seguridad global y humana. Por un lado, la respuesta del Sur insuficiente para controlar la emigración y preocupa en Europa, donde se percibe como fuente de inestabilidad. Por otro, la masiva emigración a las ciudades genera desempleo, pobreza y desencanto, pudiendo suceder que algunas personas sean presa fácil para las organizaciones de propaganda islámica. Así, estas fuentes de inestabilidad pueden transformarse en amenazas.

El Proceso de Barcelona y la AEM

El modelo del Proceso de Barcelona es un marco entre muchos de los que fomentan la modernización política de los Estados árabes, si bien es cierto que en el año 1995 no existía casi tratamiento coherente ni debate al respecto desde el ámbito institucional de la Unión Europea. En realidad y en el fondo, subyace el modelo básico comunitario de fomento de la democracia y pretende englobar todas las áreas del cambio en un único marco integral: constituyendo una zona de libre comercio euromediterránea y una de paz y seguridad mediante la ayuda financiera regional (Fondos MEDA). Siempre desde la

perspectiva de Europa, una modernización política gradual es la base para crear condiciones que pueden contribuir a reducir problemas de seguridad: migraciones, debilidad económica, garantía de suministro energético o carrera armamentística. Es, desde luego, una dinámica democrática que fluye desde Europa hasta el Mediterráneo.

Esta iniciativa que se puso en marcha en el año 1995 se articuló en tres capítulos o ejes: uno político y de seguridad, dos de asuntos económicos y financieros y otro relativo a cuestiones sociales, culturales y humanas. Sobre el primer capítulo dedicamos un apartado específico en el presente trabajo.

Los aspectos del capítulo segundo tratan sobre los acuerdos euromediterráneos de asociación, dirigidos a establecer una zona de libre comercio en el año 2010. Estos acuerdos son una actualización de los primeros y débiles acuerdos de cooperación establecidos de los años setenta del siglo pasado. La Unión Europea condiciona la ayuda al avance en el diálogo político, respeto a la democracia y derechos humanos y compensa abriendo progresivamente el mercado comunitario al acceso de los productos agrícolas, y giran en torno al Programa MEDA.

En cuanto a la mejora de los mecanismos financieros, destaca el debate referido al Mecanismo Euromediterráneo para las Inversiones y la Asociación (MEMIA), presentado en octubre de 2006, cuya función principal, limitada, es promover el desarrollo del sector privado y apoyar las infraestructuras de los sectores en proceso de liberalización o que tienen una dimensión transregional mediterránea. El MEMIA es la consecuencia de un debate dentro de la Unión Europea sobre la creación de una entidad bancaria nueva destinada a financiar la cooperación e integración en el Mediterráneo o la renovación de los mecanismos existentes. Finalmente, de las opciones que la Comisión puso sobre la mesa, la Unión Europea no optó por la propuesta la preferida por aquélla, crear una filial del Banco Europeo de Inversiones para el Mediterráneo, sino por constituir un nuevo mecanismo mediterráneo de éste menos ambicioso y que no conllevaba tantas obligaciones de aportaciones a la región.

El capítulo tercero ha sido sin duda el más exitoso de todos, y ha lanzado tres grandes programas regionales dedicados a la cooperación en patrimonio (Heritage), en medios de comunicación audiovisuales (radio, televisión y cine) y en el ámbito de la juventud (Youth). En realidad, se han ido produciendo avances relevantes en estos aspectos, destacando la puesta en marcha de la Fundación «Ana Lindh», del programa regional sobre justicia, drogas e integración social en el año 2003, la consolidación de amplias redes sociales, como el Foro Civil Euromediterráneo, intercambios universitarios, el foro sindical o el programa transfronterizo de cooperación intermunicipal.

Este proceso global de AEM emprendido en Barcelona 1995 sigue presentando una serie de deficiencias después de varios años de desarrollo. Desde luego, antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S), la Unión Europea no presionaba al Sur sobre las reformas democráticas, pese a ser un objetivo del capítulo primero ni planteaba la cláusula democrática. De igual manera, las ayudas tampoco se dirigían uniformemente a los más reformistas ni el diálogo euromediterráneo se centró en las reformas políticas internas, echándose en falta el diálogo sistemático sobre la democracia con la oposición islamista.

Esto pone de manifiesto que la articulación de los tres capítulos de los acuerdos de la AEM se llevó a cabo más por la necesidad de oficializar una estructura que realmente sirviera de apoyo a la apertura del diálogo político euromediterráneo que por tener la convicción de que se estaba ante un sistema eficaz y programado para responder a problemas reales. Al contrario, las prioridades eran otras: el tráfico de drogas, el medio ambiente, el control de la población, la armonización técnica y regulatoria o el diseño de sistemas fiscales. Prueba de ella es que la asignación de los Fondos MEDA hasta el año 1999 ha sido la menor comparada con lo destinada a América Latina, países del este europeo o del África Subsahariana. En la actualidad, hay nuevas partidas MEDA pero no han supuesto aumentos importantes de fondos para la ayuda a la democracia, que realmente viene disminuyendo desde el año 2001.

En realidad, las exigencias de la AEM de avanzar en las reformas democráticas han ido paralelas a partir del inicio de actividades de Estados Unidos para recomponer su presencia en la zona mediterránea, fundamentalmente a través de un replanteamiento global en la misma. Además, la Unión Europea tampoco ha respondido crítica y contundentemente a las claras muestras de autoritarismo de algunos regímenes, como el caso de la Ley de Partidos en Túnez en el año 2004, los problemas de Argelia en 2004 o la represión siria antikirurda del mismo año.

Entre los consensos que ha despertado la AEM destaca el que no se hayan alcanzado los objetivos más elevados de la Declaración de Barcelona, en especial lo referido al diálogo político y a la seguridad, aunque también el hecho de que se han procurado esfuerzos por adaptarse a un estratégico cambiante. Por el lado de las divergencias, persisten las relativas al grado de consolidación, a los elementos que necesitan ser impulsados y a quiénes están siendo realmente los beneficiarios, si los gobiernos del Norte o Sur, si el sector privado o la sociedad civil.

Realmente, hay que tener en cuenta que el contexto no ha sido ni es uniforme, porque las diferencias, como hemos dicho al principio, son marcadas entre las dos orillas, en el interno de cada orilla y han ido variando a lo largo de esta década larga del proceso de asociación. Entre los cambios más importantes, hay que hablar de la agudización de la crisis del desarrollo árabe y del déficit de libertad y buen gobierno. Del lado europeo, se produjeron cambios tan relevantes como en el mundo árabe, como la ampliación de la Unión Europea, el fracaso del Tratado Constitucional o la puesta en marcha de la PEV.

Por ello, la respuesta ofrecida por la AEM a estos cambios ha sido discreta, selectiva y muy controlada, con reformas fragmentarias y débiles. La mayoría de análisis y estudios siguen certificando que cuando realmente se abrió el debate sobre la reforma es a partir del impulso de Estados Unidos, concretamente de la Iniciativa para el Amplio Oriente Medio y Norte África (BMENA) o la Iniciativa de Asociación entre Estados Unidos y el Oriente Medio (MEPI).

En el año 2005, coincidiendo con la primera década de vigencia de la Declaración de Barcelona y del Proceso que arrancó entonces, se celebró una cumbre para impulsar el Proceso a partir de retomar estas deficiencias y déficit. Se estableció un programa de trabajo quinquenal para avanzar la reforma y el diálogo político, abordar las amenazas a la seguridad y estabilidad a nivel regional, respaldar el desarrollo sostenible, acelerar la

transición a la zona de libre comercio, descontaminar el Mediterráneo, intensificar la cooperación cultural y educativa y abordar los flujos migratorios de forma integrada.

La Unión Europea sigue haciendo actos de reafirmación de la necesidad de reforzar el proceso de paz a través de las reformas políticas, económicas y sociales, como en materia de seguridad. La Unión Europea pretende adquirir un papel más activo como actor mundial para lograr la paz y estabilidad, pero todavía se percibe la subordinación del Proceso a la voluntariedad y el predominio del marco declarativo e intencional. En realidad, la acción de la Unión Europea se está dirigiendo más a condicionar la reconstrucción y rehabilitación en perjuicio de la capacidad de prevenir e intervenir.

La PEV

La PEV ha sido instaurada recientemente por la Unión Europea para activar la política global hacia el Mediterráneo, creando «anillos de amistad», de modo similar al proceso abierto hacia el este de la Unión Europea, tratando de que esos «anillos» lo sean también de seguridad y que se establezca en la periferia europea un entorno de paz y prosperidad contagiado progresivamente de los valores y el acervo comunitario en el campo económico, político y social, ofreciendo asimismo oportunidades para la cooperación y la futura asociación.

En lo referido al Mediterráneo, la PEV pretende diferenciar entre Estados mediterráneos más al Sur dispuestos a crear oportunidades de cooperación económica y política, con planes de acción individuales y con vastas listas de prioridades (ha sido criticada la excesiva especificidad y concreción de los planes de acción estatales). La PEV tiene la previsión de duplicar la financiación para el Mediterráneo en el periodo 2007-2013. La Unión Europea, aprendiendo de las deficiencias de las últimas décadas, decidió incluir en la PEV hacia el Sur una estrategia de condicionalidad política positiva.

Aún así, cabe hablar de las limitaciones de esta política global que supone este instrumento de vecindad mediterránea, siendo la principal las inútiles disquisiciones teológicas existentes entre la PEV y el Proceso de Barcelona (que cualquiera entiende como herramientas complementarias y no sustitutivas). En la PEV, la escala de recompensas no actúa como incentivo a los gobiernos árabes y para dificultarlo más, no se fija qué reformas serán las recompensadas y en qué cuantías.

Un problema que plantea esta PEV es que está referida a objetivos compartidos con los gobiernos árabes, lo que desincentiva las reformas al ser «actores y directores de su propia función». Sin embargo, la lógica de «todos menos las instituciones» desaprovecha la participación plena de los gobiernos como un *quid pro quo* para la liberalización política.

Otro problema y queja reiteradamente manifestada por los PMS es la imprecisión sobre la libre circulación de personas, sobre la que se establecen salvaguardas permanentes. Como veremos en el caso del Proceso de Barcelona, en la PEV la ayuda a la democracia y derechos humanos se consolidan en proyectos políticos *soft* (suaves) y las organizaciones no gubernamentales siguen siendo los sectores privilegiados. Por último, el nuevo instrumento europeo de vecindad y asociación amenaza con dejar a la región sin un recurso reservado para la ayuda a la democracia existente.

La PEV, es verdad que con poco tiempo en marcha, apenas ha contribuido a la reducción de las diferencias abismales que hay en los ámbitos de la integración comercial y económica, la movilidad y migración o los conflictos regionales. Pero también hay que mostrar los aspectos positivos que ha comenzado a mover la política de vecindad hacia el Sur, como la asunción común de prioridades a través de los planes de acción estatales o el mejor empleo de los fondos.

Aunque la Unión Europea lanza estos instrumentos pensando más en sus intereses que en los comunes con países terceros, sigue teniendo pleno interés en reforzar la cooperación política, lo que implica una Unión Europea más activa y presente en los mecanismos regionales y multilaterales de resolución de conflictos, observación y mantenimiento de la paz.

La Unión Europea sigue mostrando interés en su presencia en el Mediterráneo por su propia seguridad:

«Estos conflictos pueden poner en peligro la seguridad de la Unión, bien por el riesgo de que se produzca una escalada o un éxodo de refugiados, bien por la interrupción del suministro energético, el comercio y las conexiones de transporte, bien por la propagación del terrorismo y la delincuencia organizada, en particular la trata de seres humanos y el tráfico de armas y estupefacientes.»

Se trata de riesgos y amenazas que contempla la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. En concreto, un documento de la Comisión reconoce el escaso avance y papel de la Unión Europea en los Territorios Palestinos y en el problema del Sáhara Occidental y admite la necesidad de una participación más activa y plena, a través de intervenciones concretas en operaciones civiles o militares de observación o mantenimiento de la paz, aunque en realidad, no concreta mucho más, salvo la propuesta de alineación de los socios mediterráneos a las declaraciones de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) o la invitación a reuniones de información y foros internacionales donde participe la Unión Europea. Realmente, estas dos propuestas no han logrado motivar a los países asociados, dado que siguen limitándose a un sujeto, la Unión Europea, y un objeto, los socios mediterráneos, tan criticado por ambas partes incluso.

Al menos, la PEV se propone reservar 1.000 millones de euros para recompensar la labor de los países que progresen en la aplicación de las reformas según su plan de acción y respaldar inversiones. Se echa en falta una autocrítica de la Unión Europea en el sentido de la necesidad de participación de todos los socios mediterráneos en el establecimiento de criterios y asignación de fondos de estas reservas para el periodo 2007-2013.

Balance general

En esta parte del trabajo, traemos las conclusiones y aportaciones extraídas de diferentes análisis y balances realizados desde diversos ámbitos académicos, sociales, institucionales y políticos, en especial realizados con motivo de la celebración de la Cumbre de Barcelona de 2005. En síntesis, se puede decir que hay unanimidad (excepto alguna opinión académica como se verá), sobre la necesidad de «más y mejor Barcelona» para reforzar el partenariado, sobre todo recursos y voluntad política.

La AEM ha sobrevivido a una década de fuertes resistencias a la transición y cambio reformistas y es por ello que no puede desaprovecharse el camino abierto para afrontar los retos de esta convulsa región. El Proceso de Barcelona no se queda en un mero mecanismo político multilateral defensivo sino que aspira a consolidarse como modelo de integración regional ambicioso para afrontar mejor la globalización.

Se ha llegado a medir la marcha del Proceso de Barcelona a partir del Índice Bertelsmann de Transformación (sobre un máximo de 10). La media de avances se ha situado en el 3,6, categoría de «Pocos avances», mientras que el 41,4% de los países se sitúan en el nivel «Sin avances» o «Poco avances»: Argelia, Egipto, Líbano, Siria y el 58,6% presentan «Avances moderados»: Marruecos, Túnez y Jordania, Marruecos acapara casi el 30% de los Fondos MEDA asignados entre los años 1995 y 2003.

La encuesta realizada por el Instituto Europeo Mediterráneo (IEMED) sobre el Proceso de Barcelona ha otorgado una valoración general de aprobado crítico, con un 5,6 sobre 10 (5,64 en la Unión Europea y 5,59 en PMS). Esta encuesta también ha resaltado el escaso grado de visibilidad del proceso en la sociedad (3,6 sobre 10) y el bajo grado de cumplimiento de los objetivos políticos (inferior al cinco en los tres capítulos).

Los grandes obstáculos percibidos desde la sociedad civil se centran en el conflicto de Oriente Medio, la resistencia a las reformas, la falta de implicación de la Unión Europea y la insuficiente participación de la sociedad civil, sobre todo de los grandes ausentes, sindicatos y empresas. Al respecto, recientemente se ha podido conocer la opinión empresarial sobre esta cooperación económica, concretamente de la Unión de Confederaciones Mediterráneas de Empresas y la Unión de Confederaciones Industriales y Empresariales de Europa (Organizaciones que han celebrado la Carta Euromediterránea de la Empresa). Lo más destacable es la demanda de una voluntad política más sólida para el proceso de integración económica euromediterráneo, lento y sin alcance, la necesidad de que los PMS aceleren su reforma económica y las relaciones entre ellos, la de definir nuevos instrumentos más efectivos y flexibilizar los financieros, conceder máxima prioridad a la promoción de las inversiones e implicar al sector privado.

Al margen de la opinión de la sociedad civil, hay que reconocer los avances producidos desde el año 2006, derivados de la intensa actividad institucional del primer año de aplicación del plan de trabajo quinquenal de la Unión Europea, en un entramado vasto y burocratizado como la Unión Europea. Se han producido diversas conferencias ministeriales euromediterráneas sobre comercio, industria, economía, reuniones y foros institucionales con participación de niveles ministeriales e institucionales para tratar sobre economía, energía, racismo, el papel de las mujeres, seminarios sobre medio ambiente, transición económica, la sociedad de la información, se han producido Documentos de interés como la iniciativa de descontaminación del Mediterráneo o la estrategia regional y el programa indicativo.

El Proceso de Barcelona ha galvanizado el debate del cambio político y ha incorporado la democracia como valor compartido. Los diferentes autores consultados destacan que la reacción árabe a la política Estados Unidos después de 11-S es una lección saludable para la Unión Europea, mucho más lenta y ensimismada en su relación con los PMS. El escaso éxito del Proceso de Barcelona se muestra en la dificultad de identificar pruebas

de los avances del capítulo tercero, como tampoco las hay sobre logros hacia una dinámica de fomento de la democracia, mientras que sí se ha visibilizado que algunos esfuerzos han sido contrarios a la liberalización política.

Después de una década del Proceso, continúa habiendo dificultades para equilibrar el apoyo positivo a las medidas favorables a la reforma política con la presión suficiente para que no protejan a los regímenes de cambios profundos. Ni el Proceso de Barcelona ni la PEV han proporcionado incentivos para el cambio en cuestiones concretas que tengan efectos impactantes sobre la vida política de los Estados del sur del Mediterráneo. Y persisten las diferencias en el mundo árabe, fruto de la diferente naturaleza de los conceptos y relaciones de la sociedad civil, de los contextos de seguridad, del papel histórico asignado a Europa en la formación de identidades cognitivas o de la gestión política de los procesos reformistas.

Existe, pues una decepción sobre los resultados aunque se tiene consciencia de tener las bases para corregir las deficiencias, de la necesidad de replantear algunos enfoques sobre cuestiones básicas y de que los cambios políticos del 11-S han alejado a los socios de los principios fundacionales, al enfatizarse la preocupación europea por el enfoque centrado en la seguridad. Es claro que Estados Unidos ha ido aumentando su influencia sobre la AEM, desde el punto de vista de la economía, política y seguridad, en una complejidad creciente del contexto multilateral y dentro de cada Estado.

Así, en el *balance académico* encontramos todo tipo de calificaciones para el Proceso de Barcelona y todo el entramado euromediterráneo que se va construyendo, desde agridulce a matizado, de decepción, pero también de reconocer que no ha sido error estratégico, de optimista, o de que no despierta entusiasmo mientras que ninguno se plantea abandonarlo.

El *balance ministerial* habla de resultados alejados de las expectativas, más en seguridad, derechos humanos y democratización, habla de seguir para transformar la región en una comunidad de Estados democráticos, como reconoce la lenta y deficiente liberalización comercial, o la persistencia de los diferenciales de riqueza, que se apoya en la falta de afluencia de IED.

Para la *sociedad civil*, el Proceso de Barcelona no ha satisfecho las expectativas de paz y prosperidad, aunque considera injusto ignorar algunos progresos sustanciales. Coincide en que los objetivos parecen hoy más lejanos, en la necesidad de concentrar el partenariado en la gobernanza democrática, crear empleo estable y reforzar la sociedad civil. La sociedad civil, como vimos, concede un aprobado crítico a todo el Proceso

Desde *diferentes ámbitos públicos* se reconoce con amargura el desencanto provocado; que se califica de globalmente positivo pero sin aplicar íntegramente. De ahí las llamadas al relanzamiento y revitalización del Proceso, a avanzar en la cuestión democrática, centrarse en la democracia y derechos humanos, en el desarrollo económico sostenible y reforma y educación. Para los sectores públicos, la prioridad es la paz, la seguridad, estabilidad, buen gobierno, justicia, migraciones e integridad social.

En cuanto a la *promoción democrática*, la Cumbre de Barcelona de 2005 se comprometió a extender el pluralismo político y la participación ciudadana, sobre todo a las muje-

res y jóvenes, con mayor cooperación, dotación y cumpliendo los estándares electorales. Luego, la realidad es que sólo se ha llegado a una propuesta *light* sobre un observatorio electoral tipo OSCE que se quedó en una colaboración voluntaria, con los matices entre los Estados árabes, positivas de Marruecos y Jordania y menos de Egipto y Túnez. Por último, también se acordó en esta Cumbre reservar un papel creciente para los poderes locales y regionales, junto con la descentralización en la gestión y provisión de servicios públicos.

Consideraciones finales y perspectivas

¿Ha servido o no el partenariado y la AEM para impulsar la transformación de los Estados árabes y las reformas políticas y económicas en la región mediterránea? Hemos visto que se está produciendo un estancamiento económico y no se ha producido una fuerza motriz en pro del avance económico, social y político, en algunos países sólo hemos asistido a un relativo rendimiento parcial y escaso de la reforma política. Ahora bien, si nos atenemos al logro o establecimiento de infraestructuras institucionales de asociación global sólidas para el siglo XXI, entonces convendremos en que el éxito puede ser mayor o considerable, puesto que el Proceso de Barcelona ha aportado una mejora sistemática e institucional notable en las relaciones euromediterráneas y es una medida que fomenta la confianza a gran escala.

La PEV, al menos, en su corto periodo de desarrollo está logrando que la política global de la Unión Europea hacia el Mediterráneo pase de una vaga intención a una cooperación en firme, aunque limitada en cuanto a la libre circulación de personas, como reconoce el Documento «Nuevas perspectivas de asociación».

La Unión Europea ha buscado la modernización de la región a través de la economía, pero el Mediterráneo no ha recibido la misma atención que las antiguas dictaduras comunistas del este europeo, seguramente porque por los episodios de guerras y enfrentamientos que se dieron en Europa a principios de la década de los noventa del siglo pasado hicieron saltar todas las alarmas dentro del continente, ante lo que tenía que responder de forma rápida. Es posible también que la Unión Europea esté justificando la falta de una política común de seguridad y defensa y su ausencia como actor global en la zona. Por otro lado, en el Mediterráneo, el progreso hacia la democracia ha sido prácticamente nulo.

Vemos que las críticas que ha recibido esta década de partenariado se acaban centran-do sobre todo en lo económico y en lo político, por una orientación económica neoliberal, además de la insuficiente dotación, y por la actitud complaciente con los desmanes de los regímenes autoritarios, lo que viene a reforzar que se asiste a un proceso controlado desde las instituciones europeas.

No es de extrañar, pues, que las propuestas emanadas de la sociedad civil y del Euro-Mesco se centren también en los mismos aspectos, concretamente en fomentar activamente la reforma política y la democracia (clave para el 82% de los encuestados), establecer parámetros de seguimiento de logros –sistema euromediterráneo de monitoreo– (58%) y mecanismos de suficiencia financiera para la cohesión social (56%), integrar los objetivos de la PESC con la AEM, graduando la libre circulación de personas y avanzar

hacia un enfoque local-regional que combine una estructura institucional regional abierta con capacidades locales (33%).

Respecto de las políticas de migraciones, la sociedad civil viene a proponer que se ofrezcan incentivos más atractivos y que no se oriente tanto hacia la seguridad, instaurando un sistema de visados más flexible.

En el tercer pilar del Proceso de Barcelona es donde se han conseguido mejores logros, si bien modestos, con un aumento de actividades, por lo que se apuesta por incluir los programas culturales en las políticas europeas de promoción de la democracia.

A pesar de todas las deficiencias constatadas, los retrocesos económicos y el estancamiento de la reforma política y de la seguridad, la AEM sigue siendo el único foro regional euromediterráneo donde es posible el diálogo político de seguridad y el único en el que se habla de la integración regional como factor de estabilidad y crecimiento. La Unión Europea manifiesta así su apuesta y defensa por la aplicación al escenario y entorno político más próximo del modelo sobre el que se sustenta la actual Unión Europea y su historia y acervo desde hace medio siglo.

Respecto de la PEV, la propia Comisión Europea reconoce sus límites al concluir:

«En los dos años transcurridos desde el inicio de la PEV, los progresos realizados en el marco de esta política han confirmado su amplio potencial a largo plazo.»

Esto indica que las expectativas se mantienen abiertas pero que no ha habido resultados concretos de alcance, como se reconoce en un atisbo de autocrítica al sostener la necesidad de «presentar una oferta más interesante».

En resumen, se han identificado retos inmediatos a corto plazo, sea la necesidad de abordar conjuntamente la globalización y competencia económica, el repliegue identitario del Sur por la presión del modelo occidental o el contrarepliegue europeo derivado de la creciente diversidad en su interior. Y, en el largo plazo, emergen otros retos a los que se deberá dar respuesta en las siguientes dos décadas, como es la identificación del Mediterráneo con la gestión de la diversidad de un modo pluralista, como son los cambios sociales por una mayor convergencia por los cambios demográficos y migraciones o la creación real de una zona privilegiada de desarrollo, que sólo será efectiva a partir de la libre circulación de trabajadores, empresas y productos.

La construcción del espacio euromediterráneo de seguridad

Factores que dificultan la seguridad mediterránea

Hemos expuesto cómo la construcción del espacio euromediterráneo de cooperación, y el de seguridad, es una dinámica fundamentalmente europea que fluye hacia el Sur y que se va fraguando con bastantes reticencias por parte de éstos y con estancamientos derivados del difícil contexto económico y social mediterráneo, de la falta de voluntad política, de las resistencias al cambio y de la falta de una estrategia común, del Norte y el Sur, por hacer valer el compromiso y las consecuencias de un avance real hacia la democratización, el respeto a los derechos humanos y hacia un espacio de paz y estabilidad regional.

Las intenciones del proceso euromediterráneo de la Unión Europea es implicarse en crear una asociación global y estratégica con los países de la ribera sur mediterránea destinando fundamentalmente medios financieros, considerados insuficientes. Estamos ante una región donde viven más de 600 millones de habitantes, por donde circula un tercio del tráfico mundial del petróleo, con una distribución muy desigual de los recursos e importantes desequilibrios demográficos y económicos. Una región con un bloque político, Europa, integrado y con un grupo de países, los del Sur, con grandes dificultades para la unidad, el consenso y el acuerdo, con predominio de la fragmentación en casi todos los ámbitos. En este contexto es en el que florece el terrorismo, fundamentalmente de base integrista islámica yihadista, y en el que perviven algunos conflictos viejos, sobre todo el palestino-israelí y el del Sáhara Occidental, dos grandes condicionantes de la estabilidad regional, específica y determinadamente el primero.

Además de éstos, en las dos últimas décadas se han desarrollado en el Mediterráneo otros importantes conflictos que mueven a que la Unión Europea, Estados Unidos y los PMS presten máxima atención a su evolución y avancen hacia su resolución definitiva. Estos conflictos permanecen activos o latentes, en los Balcanes, el que afecta a los kurdos, en Líbano o Chipre o el integrismo islámico.

Junto a este «anillo de seguridad», la Unión Europea mantiene su preocupación por la evolución o florecimiento de los conflictos regionales derivados de la desintegración soviética y del reordenamiento internacional, que si bien no afectan de manera directa a la seguridad sí pueden condicionar la estabilidad mediterránea.

Pero hay dos conflictos que tienen lugar en las proximidades del Mediterráneo y que sí están teniendo consecuencias directas sobre la seguridad regional y mundial: la guerra de Irak de 2003 y sus consecuencias y la situación de Afganistán.

Se dan, pues, un conjunto de circunstancias potencialmente causantes de desestabilización en la región mediterránea y en sus fronteras derivadas de la existencia de conflictos históricos y de factores internos en la orilla sur, de diferente tipo: fronterizos, étnicos, de falta de democracia, de contaminación, de tráfico ilegal y mafias internacionales, de migración, corrupción, violación de los derechos humanos, de control de los recursos energéticos, de utilización del islam y de proliferación de armas nucleares y Armas de Destrucción Masiva (ADM).

Los preocupación por la situación de la región no se limita a la Unión Europea y a Estados Unidos, ya que la presencia de varias organizaciones internacionales es un elemento importante a tener en cuenta, especialmente por la complejidad de las relaciones regionales, y no tanto por su presencia sino por la ausencia de alguna de ellas en según qué foro. Entre todas, destaca la OTAN, junto a la OSCE, la Liga de Estados Árabes, la Unión del Magreb Árabe (UMA), la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) o la Conferencia Islámica. En un momento dado, se pensó que articulando una organización del tipo OSCE para la región mediterránea, podría lograrse un impulso a la democratización, estabilización política y desarrollo de los derechos humanos, y se consideró que la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) era el foro oportuno para desactivar los conflictos mediterráneos.

Es importante señalar que la construcción de este espacio de seguridad transmediterráneo no está prestando atención suficiente a la participación de estas organizaciones internacionales, pero sobre todo, a las que vertebran los intereses de los Estados árabes, como la UMA. Se podría pensar que un papel activo de esta Organización u otra aportaría ventajas para reducir la tensión y los problemas. Pero ¿está la UMA en condiciones de ser un actor que impulse la democratización y estabilidad de la región y pueda condicionar positivamente a sus miembros en esa dirección? Si hemos de responder basándonos en cómo aborda algunos problemas que le afecta directamente, la respuesta es no.

La situación del Magreb sigue siendo difícil: las fronteras permanecen cerradas entre Marruecos y Argelia, con muestras evidentes de falta de voluntad política para superar este contencioso, más allá de algún esporádico gesto gubernamental por ambas partes. En este sentido, el margen para la esperanza es muy escaso por lo observado en los dos o tres últimos años y porque en torno a estos dos países están pivotando otros intereses que los convierten en ejes de posicionamientos árabes. Uno de ellos, y otro problema que mantiene estancada la situación en el Magreb es el contencioso enquistado del Sáhara Occidental. Argelia sigue haciéndose valedora de la postura saharauí y el reconocimiento expreso de la República Sudafricana y de otros países de Iberoamérica mantiene estancado este conflicto. En el momento de redacción del presente trabajo comienzan los primeros contactos directos entre el Polisario y Marruecos para volver a tratar sobre la resolución del conflicto, después de varios años de fracaso y ausencia de contactos directos, bajo el auspicio de la ONU (el 18 de junio de 2007).

Hay que añadir a estos dos problemas el golpe de Estado en Mauritania en 2005 y los problemas de garantías de seguridad generados, así como el contencioso entre Libia y Mauritania, que reconoció a Israel y acusa a Libia de albergar e instigar movimientos islamistas desestabilizadores (Jinetes del Cambio).

Un hecho que resulta preocupante y no menor es que a pesar de las fuentes de ingresos derivados del petróleo, paradójicamente estos países no están aprovechándolas para mejorar su rendimiento económico y, paradójicamente, se está produciendo un aumento del gasto público y del de defensa en particular.

Por todo ello, la crisis de la UMA es permanente y hace que sea, sin duda, la organización regional más estancada y que el proceso de integración regional también esté más paralizado que nunca, a pesar de lo cual los Estados mantienen sus compromisos de reformas y de aproximación a la Unión Europea y Estados Unidos. La modernización del Magreb sigue siendo el desafío más importante, aunque cada reforma tiene sus límites en los deseos gubernamentales de consolidar su poder y garantizar sucesiones controladas. En estos momentos no se puede ser optimista, puesto que sobre esta paralización seguirán presionando fenómenos generadores de inestabilidad nacional como el terrorismo, el radicalismo religioso o la asunción casi obligada de nuevas responsabilidades para hacer frente a los flujos migratorios, careciendo de los recursos e instrumentos necesarios.

Por la utilización concreta de estos tres instrumentos coercitivos, la evolución de los acontecimientos en el sur de la región mediterránea durante los dos últimos años pone

de manifiesto las dificultades existentes para avanzar en cualquiera de los ámbitos referidos a la seguridad y defensa. En este tiempo, se han reforzado las resistencias al cambio no sólo por lo expresado, sino porque sigue aumentando la diferencia entre avances de las reformas democráticas y el respeto a los derechos humanos, con lo que persistirán los intentos de sustituir la legitimidad interior por una exterior buscando el apoyo de las potencias occidentales que no les importe la colaboración de regímenes moderados enemigos de fanatismos y contra el terrorismo.

Además, hay que tener presente las diferencias en la estrategia hacia el norte de África, ya que Estados Unidos no cuenta en su agenda con el apoyo a la integración regional y seguirá apoyando a Marruecos, premiando sus tímidos esfuerzos democratizadores. No obstante, como veremos posteriormente, las iniciativas del Grupo 5+5 y un mayor dinamismo pueden suponer un estímulo para la UMA.

En el trasfondo de la situación general de estancamiento se encuentra el reparo al diálogo y en los recelos surgidos en el transcurso de la última década relacionados con la puesta en marcha del área de paz y prosperidad euromediterránea. En primer lugar, como venimos reiterando, porque los procesos de diálogo vienen impuestos por el Norte, las relaciones bilaterales son más cómodas aunque resulten inquietantes y se ha asentado la percepción de que «el Sur da problemas y el Norte da soluciones».

Es importante detenernos en exponer brevemente parte de esta visión árabe, siquiera institucional (Aviv Ben Yahia, ministro de Exteriores tunecino). Se coloca el énfasis en dos aspectos necesarios para lograr los objetivos establecidos en Barcelona, como la interdependencia y la asociación política entre los países árabes. Estos logros aparecen bloqueados, una vez más, por la situación en Oriente Medio cuya solución debe superar la visión del «Cuarteto» y «hoja de ruta», limitados al diálogo sobre terrorismo y migraciones y a los asuntos de Justicia e Interior. Son orientaciones, además, sesgadas por la perspectiva europea y que persiguen afianzar fundamentalmente los objetivos de la Unión.

Un aspecto que condiciona el escenario de seguridad en el Mediterráneo es la identidad o las cuestiones identitarias, ya referidas en alguna ocasión. Se puede englobar en este marco identitario aspectos diferentes que guardan relación con la seguridad, como el refuerzo de las medidas de control a través de la militarización de las fronteras y las restricciones de la inmigración, la percepción de la globalización como una forma de agresión y todo un contexto vinculado a la nueva identidad del «extranjero», basada en la mezcla de extranjero, orden público y seguridad nacional, que limita el intercambio humano. Así, los países del Sur basan la seguridad en un conjunto de desafíos vinculados al desarrollo, económico, social y cultural. Esta concepción algo diferente sobre la seguridad hay que buscarla seguramente más en la prioridad y contenidos del proceso que en diferencias sobre el proceso, pero sigue retrasando acuerdos y avances mayores.

No todo es parálisis. Pese a la existencia de prejuicios y desconfianzas, las expectativas de nuevas oportunidades para persistir en la integración y cooperación siguen elevadas. Es de destacar entre las iniciativas más recientes, la emanada de la V Conferencia Euro-mediterránea de Valencia en 2002, por la que se elaboró el primer documento en cuanto a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y Mediterráneo denominada «Diálogo y cooperación en la seguridad europea y política de defensa».

Por otro lado, desde la Unión Europea se ha destacado un conjunto de directrices que forman un decálogo para activar el segundo año del plan quinquenal de trabajo, 2007, en el que el impulso del diálogo político y de seguridad cobra una relevancia especial. El primer aspecto es una reafirmación de actuar sobre los principales riesgos y amenazas variables que venimos señalando (el terrorismo, la proliferación de ADM, los conflictos regionales, la delincuencia organizada, tráfico ilícito y propagación de armas pequeñas). Y a partir de aquí, se concede prioridad a otros nueve temas: la aplicación del código de conducta para la lucha contra el terrorismo; la zona euromediterránea para el libre comercio y la inversión; la energía y el transporte; el medio ambiente; la educación y el desarrollo social; la consolidación del papel de las mujeres en la sociedad; la sociedad de la información y el diálogo cultural y la migración.

Aunque sólo dos de estas diez directrices guarden relación directa con un tratamiento clásico de la seguridad, puede observarse que la Unión Europea se mantiene dentro de sus claves, de lo contemplado en la Estrategia Europea de Seguridad de la Unión Europea de 2003 y del concepto de seguridad ahí plasmado, un concepto ampliado y extendido sobre otros problemas que si bien directamente no suponen un riesgo para la seguridad regional sus repercusiones sí pueden entrañar desequilibrios que pueden derivar en amenazas, como la cuestión medioambiental, el subdesarrollo o la falta de empleo.

Esta profundización del diálogo euromediterráneo, según lo expuesto, equivale a un replanteamiento político de muchos aspectos, que la sociedad civil también comparte, según la encuesta del IEMED. En concreto, requiere la implicación de todas las fuerzas y movimientos sociales, incluyendo los islamistas (una opinión que secunda el 52,6% de los encuestados), mientras que la creación de una comunidad de Estados democráticos es vista como necesaria por el 34%.

En ese camino, las discrepancias en materia de terrorismo entre Estados Unidos y la Unión Europea no tienen porque significar un alejamiento europeo de los objetivos reformistas, que se verán reforzados por una orientación de las políticas hacia la ciudadanía y las sociedades civiles. Por último, se estima conveniente introducir mecanismos específicos en el ámbito de la seguridad y defensa mediterráneas y medidas a través de la PESD para reducir las deficiencias en defensa de los países del Sur. Es lo que se pretende desde las diferentes iniciativas europeas y desde la propuesta del Diálogo Mediterráneo de la OTAN.

La Unión Europea

La política global de la Unión Europea respecto al Mediterráneo ya contaba con una pequeña historia con anterioridad a la Conferencia de Barcelona de 1995, aunque con escasos e irrelevantes logros, como se observa en un breve repaso histórico de los pasos y acuerdos más significativos. Y en las últimas décadas se han ido poniendo en marcha diversas iniciativas que tenían como fin abrir el diálogo euromediterráneo y consolidar una zona de encuentro, intercambio, cooperación e integración en diversos ámbitos, destacando el Forum Mediterráneo, el diálogo euro-árabe, la CSCM, el diálogo y la cooperación en el Mediterráneo Occidental, la Conferencia Interparlamentaria de Mála-

ga, la política mediterránea de la Unión Europea, el Diálogo Mediterráneo de la Unión Europea Occidental (UEO) y el Diálogo Mediterráneo de la OTAN.

En el año 1972, en la Cumbre de París, la política global mediterránea no pasó del establecimiento de simples acuerdos bilaterales e individuales. Hubo que esperar 14 años, a 1986, en que dos hechos suponen un avance moderado en el planteamiento de las políticas dirigidas hacia el sur mediterráneo. En ese momento coincide la incorporación oficial de Portugal y España a la Unión con la aprobación del Acta Única Europea, que pretendía impulsar la acción de la Unión Europea fundamentalmente introduciendo la dimensión de la seguridad en sus normas, en lo que supuso la primera piedra normativa para el desarrollo de la PESC.

Con España y Portugal se instauro la política mediterránea renovada, aunque se quedó en un programa socioeconómico sin grandes resultados, como el fracaso de la CSCM en el año 1991, o el relativo del Grupo 5+5: Francia, España, Portugal, Italia, Grecia más la UMA y Malta.

En aquellos momentos, con la atención internacional fijada en la evolución de la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y en las repercusiones sobre todos los conflictos y situaciones vinculadas a la guerra fría, a pesar de que el entorno era más favorable para buscar soluciones a los problemas de los MPS. La Unión Europea siguió mirando fundamentalmente a sus fronteras y vecinos del este europeo.

En el año 1992, el Consejo de Lisboa impulsó una política global de acuerdos bilaterales enmarcados en acciones multilaterales y en el mismo año se decide poner en marcha las fuerzas de acción rápidas, Eurofor y Euromarfor, destinadas a participar en las entonces llamadas misiones *tipo Petersberg* de la Unión Europea, es decir, las de mantenimiento de la paz y gestión de crisis, que en realidad pretendían ir creando mecanismos de respuesta rápida propios de la Unión Europea en materia de seguridad exterior y responder a las crisis del este europeo en un entorno de críticas a la Unión por su incapacidad para actuar en política exterior y reaccionar frente a las amenazas en sus propias fronteras.

Sin embargo, cuando en el año 1994 comienza a estudiarse la creación de la fuerza naval europea, Fuerza Marítima Europea (Euromarfor) y la Terrestre (Eurofor), los PMS lo interpretan como una acción y amenaza contra ellos, levantando recelos sobre estas iniciativas comunitarias.

En el año 1995, el Proceso de Barcelona salido de la conferencia abrió las puertas de la Unión Europea al desarrollo de la asociación euromediterránea, con los tres pilares ya expuestos.

Los resultados modestos ya vistos de la década de la AEM son el fruto de recortes en la agenda del diálogo producidos en diferentes momentos, como en la II Conferencia de Malta de 1997, donde lo único destacable fue la adopción del compromiso de elaborar una Carta Euromediterránea para la Paz y la Estabilidad; en la III Conferencia de Stuttgart de 1999, que aprobó las directrices de la Carta, entre las que se incluyó un concepto de seguridad global en el Mediterráneo basado en el diálogo o la IV Conferencia de Marse-

lla de 2000, que tampoco aportó novedades y sólo recogió la necesidad de profundizar en aspectos como el terrorismo y los movimientos migratorios.

Se han dedicado muchos esfuerzos sin éxito a debatir, redactar y elaborar la Carta Euro-mediterránea que, aunque perfilada, sigue sin adoptarse y ponerse en marcha, entre otras razones, por la situación de Oriente Medio, una cierta crisis de identidad e institucional por la ampliación comunitaria y la falta de proyecto integrador del sur mediterráneo, cuestiones que empañan y bloquean el capítulo primero del Proceso de Barcelona dedicado a la seguridad y los aspectos políticos. La Carta es un texto moral y políticamente vinculante que enfatiza la seguridad regional, fija como objetivo la promoción de los derechos humanos, crea un marco de cooperación para luchar contra el crimen organizado, el terrorismo y la proliferación de ADM y pretende fijar mecanismos de prevención de conflictos y gestión de crisis (con un claro sesgo a favor de los objetivos europeos establecidos en su Estrategia Europea de Seguridad de 2003).

Estos imperativos de seguridad que bloquean avances en seguridad y defensa han sufrido cambios derivados de la urgencia de combatir el terrorismo a partir de los atentados del 11-S, sobre todo porque para hacer compatible la agenda de reformas y las nuevas políticas incorporando cláusulas de cooperación antiterrorista en los nuevos acuerdos. Además, otro imperativo condiciona los logros, como el económico, ya que muchos de los recursos nuevos se destinan al control de la emigración y no a fomentar la reforma política. Además, en los casos de Siria y Libia, la presión sobre la proliferación de ADM prevalece sobre intentos de reforma (la renuncia de Libia a las ADM ha producido un cercamiento e incorporación al Proceso de Barcelona).

Junto a estos cambios, también desde el año 2001 se plantea acercar la PESD a los socios no europeos. Al dotarse la Unión Europea de la PESD, los países del Sur ya no perciben a la Unión Europea y sus fuerzas de reacción rápida como amenazas. Un Informe de EuroMesco propuso reforzar la cooperación militar (por ejemplo, Marruecos ya lo hace), en un claro intento de reforzar la dimensión de la seguridad en el partenariado, aunque ello suponga posponer la Carta Euromediterránea de Paz y Estabilidad. Destacan, por último, desde el año 2005, los Programas Euromed Justice y Euromed Police.

Estos tímidos avances no son suficientes y mantienen la seguridad euromediterránea en una situación de precariedad, cuando además el concepto de seguridad está en un proceso de reformulación. Empieza a hablarse de «seguridad humana», cuyo contenido va mucho más allá de la seguridad convencional, conteniendo aspectos como las catástrofes ambientales o las garantías que deben ofrecer la Justicia y las Fuerzas Armadas.

La situación es muy mejorable. El programa de trabajo quinquenal de la Unión Europea aludido varias veces es un avance modesto que sigue dejando la cuestión de la seguridad y defensa en manos de la «voluntariedad» de los Estados para afrontar la colaboración en la prevención de conflictos, los mecanismos de gestión de crisis, la protección civil o los desastres naturales.

En resumen, se necesita racionalizar la coexistencia de las iniciativas europeas existentes; la Carta Euromediterránea es sólo un borrador; el proceso de ratificación de acuerdos es muy lento; no parece haber voluntad política para abordar realmente las cuestiones de seguridad y la falta de desarrollo de la política común de seguridad y defensa

impedía entonces, y ahora también, ofrecer un diálogo coherente y coordinado entre la Unión Europea y los PMS.

El Diálogo Mediterráneo de la OTAN

El Diálogo Mediterráneo de la OTAN es una iniciativa integrante del proceso de transformación y adaptación de la OTAN al nuevo entorno de seguridad posterior a la guerra fría (así lo recoge el Concepto Estratégico de la Alianza de 1999). En realidad debe ser algo más y no se puede limitar la conexión de la OTAN con el Mediterráneo al Diálogo Mediterráneo, puesto que son necesarios enfoques menos restrictivos dados los problemas de Oriente Medio, que derivan en el resentimiento de amplias masas a la política estadounidense y que pueden comportar simpatías y vinculaciones radicales o ideologizadas próximas a organizaciones islamistas con objetivos sociales y políticas más o menos encubiertos o declarados.

El Diálogo Mediterráneo no pretende competir ni sustituir otras iniciativas multilaterales. Estas iniciativas deben profundizar más en cambiar percepciones, puesto que la seguridad es cuestión de cómo se perciben los Estados, organizaciones y regiones. El Diálogo Mediterráneo tiene muy presente las diferencias existentes entre intereses, percepciones y necesidades de los socios mediterráneos, lo que retrasa los avances. A falta de una especie de «Asociación para la Paz» mediterránea al estilo de la estructurada por la Alianza con los países del antiguo Pacto de Varsovia, la cooperación práctica es la única vía emprendida para fortalecer la confianza y conocimiento mutuos, mediante el Programa de Trabajo Anual

Durante la guerra fría, el Mediterráneo sólo era considerado en función de la confrontación Este-Oeste y en esta relación era el flanco sur de la OTAN. Pero la desaparición de la URSS cambió el entorno de seguridad y en el año 1991, la OTAN sustituye el despliegue masivo y la disuasión por el diálogo y la cooperación. Posteriormente, como hemos señalado, el Concepto Estratégico hizo hincapié en el valor estratégico del Mediterráneo y, después, surgió el concepto de «Mediterráneo ampliado» en contraposición al de *próximo Mediterráneo*, frontera directa con la cuenca. La evaluación del contexto global en la zona mediterránea y su futuro no puede dejar de lado el «Mediterráneo ampliado», porque es el escenario en el que tiene lugar la reconstrucción de la situación de Irak, se suceden las intenciones iraníes que preocupan a la Unión Europea y Estados Unidos, la proliferación de ADM o el flujo irregular de inmigrantes.

La OTAN, pues, comenzó a prestar más atención a la región para reforzar la estabilidad regional, iniciando un diálogo con los países mediterráneos no pertenecientes a la Alianza. En realidad, se trata de un proceso que guarda muchas similitudes con el de «vecindad» emprendido por la Unión Europea. La Unión Europea pretende aplicar el modelo medianamente exitoso promovido para los países vecinos de la Europa del Este y la OTAN pretende aplicar su política también de logros desarrollada con la Asociación para la Paz hacia los países del este europeos no miembros de la OTAN.

El Diálogo Mediterráneo se inicia en 1994, en la Cumbre de Bruselas, en la que la Alianza decidió abrir contactos bilaterales mediante el diálogo con seis países: Egipto, Israel, Marruecos, Mauritania, Túnez y Jordania. En el año 2000 fue invitado Argelia. En reali-

dad, nace como una herramienta para tratar un problema potencial y con el objetivo de reducir la noción de amenaza que los países del Mediterráneo Norte tienen de los PMS. Es una herramienta para tratar un problema potencial.

Las razones de la OTAN y de sus socios mediterráneos del Sur para instaurar el diálogo no son muy distintas de las establecidas por la Unión Europea para lograr hacer del Mediterráneo una zona de paz, prosperidad y estabilidad. Se pueden resumir en las asimetrías de seguridad y en los factores de inestabilidad inexistentes. Entre las primeras, destacan los recursos energéticos, las relaciones Norte-Sur, las migraciones, el terrorismo, el conflicto árabe-israelí, el conflicto interno de Argelia, los latentes y potenciales del Cáucaso y Asia Central. Entre los segundos, acciones gubernamentales inadecuadas, gobiernos débiles, falta de democracia, fragmentación política y social, subdesarrollo económico o alto índice de desempleo.

El Diálogo Mediterráneo se organiza en cuatro programas de trabajo, siendo central el de seguridad y defensa, más inteligencia o protección civil. El diálogo político se desarrolla regularmente en discusiones bilaterales. Existe un Grupo de Cooperación Mediterránea, creado en la Cumbre de Madrid en 1997, que asume la responsabilidad global del Diálogo. Este Diálogo se rige por los principios de propiedad conjunta, avance y mejora del diálogo, ausencia de discriminación y autodiferenciación y complementariedad.

En el año 1998 nace el programa militar del Diálogo Mediterráneo, donde se plasma la cooperación militar, que desarrollada por el Comité Militar y se establece un programa de trabajo para la cooperación, cuyos contenidos básicos son el intercambio de información, la colaboración de emergencia, la investigación en defensa y la dimensión militar que incluye la participación en cursos y operaciones reales de la OTAN por parte de los socios mediterráneos del Sur.

El Diálogo Mediterráneo va tomando forma a partir de siete áreas prioritarias, a saber: explicar la transformación OTAN y sus esfuerzos de cooperación, alcanzar la interoperatividad mediante maniobras militares, promover el control democrático de las Fuerzas Armadas, el combate al terrorismo compartiendo inteligencia y cooperación marítima, contribuir al trabajo de la OTAN sobre ADM, la cooperación en la seguridad transfronteriza e intensificar la cooperación en el ámbito de la protección civil.

Después del 11-S, la OTAN realza la importancia del Diálogo Mediterráneo, puesto que el poder bélico concentrado en el «Mediterráneo ampliado», en Irak y Afganistán, supuso un gran interés de los socios mediterráneos por intensificar la cooperación con la Alianza: estructuras militares, formación y doctrina, sanidad militar, proliferación de ADM, planificación de la protección civil. Toda iniciativa sobre el Diálogo Mediterráneo de la OTAN se dirige desde el Grupo de Manejo de Conflictos. Esta especie de Asociación para la Paz mediterránea tiene cuatro propósitos básicos: desarrollar la entente política, avanzar en la interoperatividad, apoyar el desarrollo del sector de defensa y contribuir a la lucha contra el terrorismo.

Existen obstáculos para que este Diálogo se desarrolle en función de los objetivos anunciados con eficacia, sobre todo por las diferentes expectativas de los actores del Norte y del Sur, por la desconfianza de los países del Sur y por la evolución del proceso de paz de Oriente Medio. Por ello, el Documento «El futuro de la iniciativa mediterránea de la

OTAN: evolución próximos pasos» realiza cinco recomendaciones para superar estos obstáculos, comenzando por la necesidad de reforzar la dimensión no gubernamental, incluir la proliferación de ADM y el terrorismo en el Diálogo Mediterráneo, aplicar acciones prácticas similares a las de la Asociación para la Paz de Europa del Este, incrementar la dotación económica y llevar a cabo la expansión de la OTAN hacia el Sur.

El terrorismo

Una de las amenazas a la seguridad más importante en la región mediterránea y, sin duda, el que ha tenido un efecto dinamizador en el diálogo entre Estados, actores y organizaciones internacionales ha sido el del terrorismo, puesto que además, la región ha sido y es objeto de atentados perpetrados por el islamismo radical, también en 1995, antes de crearse la AEM, por los Grupos Islámicos Armados (GIA) en 1998, en Nairobi y Dar es Salam o en 2003 en Casablanca, por el movimiento *Assirat al Moustakim*.

Esta amenaza terrorista procede de los grupos y células de Al Qaeda y organizaciones vinculadas con redes norteafricanas multiétnicas y multinacionales de individuos radicalizados en el Magreb –Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GIMC), GIA, Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), Grupo Islámico Combatiente Libio (GICL) y Grupo Combatiente Tunecino (GCT). Este terrorismo afecta también a los PMS (Fernando Reinares).

Entre las dificultades que presenta la cooperación en la lucha antiterrorista hay que resaltar la diferencia de respuestas que los PMS puedan dar a los distintos acuerdos o iniciativas, con lo que la colaboración bilateral está sometida a variaciones en su alcance e intensidad (la represión de Túnez y Libia parecen haber contenido el radicalismo islamista mientras Argelia o Egipto tienen más dificultades). Otra dificultad que reaparece continuamente es la interpretación europea de las precondiciones que favorecen el terrorismo internacional y que no comparten necesariamente las elites y poblaciones del Sur, lo que conlleva un énfasis europeo excesivo en los asuntos de seguridad, mientras que por los países del Sur se asocia más el terrorismo a disparidades de los estándares de vida y conflictos regionales no resueltos.

En la Cumbre de Barcelona de 2005, se aprobó un código por el que los socios se comprometen a concluir la Convención General sobre Terrorismo Internacional en la sexagésima sesión de la Asamblea General de la ONU. Este código condena sin paliativos todas formas y manifestaciones de terrorismo y declara la voluntad para erradicarlo, concretando en que no se ofrezca asilo a terroristas, aunque se deja bastante margen a la voluntad política de cada Estado de aplicar estos acuerdos mínimos al no imponer obligaciones específicas. El código es un acuerdo único e incide en que el terrorismo es injustificable y no debe ser vinculado a ninguna causa política, estatal o religiosa. Es verdad que este código tampoco acaba con la eterna incapacidad de contar con una definición común de terrorismo.

Conclusiones

Para consolidar de forma eficaz la cooperación política, económica y de seguridad, desde los Estados, instituciones civiles y militares se reclama la *atención sobre aquellos*

aspectos que pueden corregir los desequilibrios de la seguridad, como la lucha contra el terrorismo, la pobreza, la degradación ambiental, la transnacionalización de la criminalidad y el tráfico ilegal de personas y armas, contra la xenofobia y el racismo, además de reforzar el buen gobierno y las relaciones de vecindad. Esto necesita mecanismos apropiados: de seguimiento y prevención de crisis de aspectos sociales, económicos, y humanitarios y otro de solidaridad como parte integrante del concepto de la seguridad cooperativa. Hay quien ha pedido un centro de prevención de conflictos en el Mediterráneo, además de poner en marcha la tan discutida y esperada Carta Euromediterránea de la Paz y Estabilidad, evitando una seguridad a «dos velocidades».

Otro aspecto *determinante para la seguridad de la región es la cuestión de la identidad*, de las percepciones y miradas «desde el Sur». Existe una mirada desde el Sur diferente a la del Norte, atribuyendo al Norte una superior consideración de su papel histórico y presente, incluso afirmando que desde el Norte pervive una mirada hacia el Sur como la del cristiano al musulmán, la del laico al no laico, del europeo al que no lo es, del rico al pobre o del poderoso al débil. Con el énfasis que se acepte, lo cierto es que estas fracturas no han sido provocadas sólo por el islam sino por acciones occidentales y europeas de preservación de sus intereses. La Liga Árabe y la UMA se sienten injustamente tratados como organizaciones.

También se ha dicho que para Europa el Sur es más un problema que un vínculo y la mayoría de iniciativas persiguen reducir los peligros más que edificar un auténtico espacio de diálogo, comunicación, asociación y convivencia, y que la superioridad militar y el incremento de la cooperación bilateral son percibidas en el Sur como una amenaza a su seguridad, matizadas o reducidas después del 11-S, a lo que se añade la preocupación sobre el concepto europeo y consecuencias del «derecho o deber de injerencia humanitaria». Con todo, algunos países del Magreb: Argelia, Marruecos y Túnez participan constructivamente pero demandan un concepto específicamente mediterráneo y mayor transparencia de la estrategia de la Unión Europea hacia el Mediterráneo. Lo cierto es que la Unión Europea y la OTAN deben apoyar que se instaure el *diálogo entre los países del Sur*, y puede alentarse en principio sobre un aspecto que conviene a todos en la actualidad, para que desde Europa no se malinterprete ni se perciba que se malinterpreta el significado del islamismo o que se les impone un modelo de seguridad y el neoliberalismo.

En cierta forma relacionada con la identidad y la competencia, queda constatado que la PEV de la Unión Europea y *el papel de los países del este europeo* han acabado por constituirse en serios rivales para los PMS, una razón de peso para que la estabilidad y cooperación euromediterráneas tengan en cuenta que una política de seguridad no puede basarse en un desplazamiento del muro de Berlín hacia el Sur para levantar allí uno nuevo. Por último, y sobre identidades diferenciadas, el conjunto de la orilla sur mediterránea no puede ser visto bajo el mismo prisma porque también encierra acusadas diferencias, algo que está en la base de los fracasos reiterados de Estados Unidos en la región.

Sobre la AEM, quedó patente que es paternalista, contradictoria y ofrece poca esperanza para resolver los problemas sociales, económicos y políticos de la región, porque además parece privilegiar la estabilidad sobre la prosperidad y lo político sobre lo económi-

co. En este sentido, *la AEM suscita temores por la evidencia de que no hay avances en la distribución de la riqueza y de que la prohibición a la emigración frustra e incita un posible apoyo a la alternativa del terrorismo yihadista. Una agudización de este fracaso de la AEM puede profundizar las diferencias culturales y ampliar la exclusión social. Pero por otro lado, es precisamente lo que temen los regímenes, los cambios culturales, de ahí su desconfianza sobre los avances del capítulo tercero del Proceso de Barcelona, el cultural, social y humano, cuyas consecuencias repercuten incluso en la exigencia de transparencia económica, dado el poder oculto, político y económico controlado por las elites. Aunque la AEM no sea la única posibilidad, dado el interés estadounidense por la zona, lo que se plantea es fortalecerla y reorientarla, pero no sustituirla.*

Una región como la mediterránea con *enormes asimetrías* políticas, sociales, económicas y culturales, aumentadas por la globalización y las tecnologías de la información y las comunicaciones, requiere cumplir el compromiso político planteado tanto por la Unión Europea a través de la PESC y por la OTAN mediante la intensificación del Diálogo Mediterráneo y su conversión en una asociación capaz. También demanda que se favorezca el planteamiento multilateral en lugar del bilateral, incluso recurriendo a un marco de «geometría variable».

Para facilitar estos objetivos, sobre todo los Estados árabes reconocen y piden que no se trate de *imponer el modelo de seguridad europeo* sino dibujar uno común y orientar las iniciativas para que los países de la Unión Europea se muevan más por motivaciones comunitarias mediterráneas que por las internas. En paralelo, las dificultades para consolidar un diálogo euromediterráneo pleno seguirá situándose en la división del concepto de seguridad y en la correspondencia de la seguridad *hard* para la OTAN y la seguridad *soft* para la Unión Europea.

No todas las razones del estancamiento del proceso de construcción de un marco euromediterráneo cooperativo y seguro apuntan directamente a los países de la orilla sur mediterránea. La Unión Europea tiene que revisar su papel y acción en *un triple diálogo*. Primero, *el diálogo interior*, para profundizar en su integración si quiere desarrollar un papel político global con una sola voz, incluir la política mediterránea como una cuestión interna y para despejar las dudas sobre la PESC y la gestión de la Zona Schengen. En segundo lugar, *el diálogo con los agentes mediterráneos*, debe replantearse un reinicio del Proceso de Barcelona, alentando una copresidencia o presidencia alternativa, un banco euromediterráneo de inversión (varias veces aplazado), la cooperación económica, energética y medioambiental, aplicar programas educativos, destacar los vínculos no gubernamentales, facilitar los intercambios de información y una Interpol euromediterránea. Por último, el diálogo con los agentes externos, es decir las relaciones con la OTAN, el desarrollo de nuevos foros con Estados Unidos, Rusia y China.

En esa dirección es importante la *complementariedad del Diálogo Mediterráneo y el Proceso de Barcelona* a través de la OTAN (manteniendo la coherencia transatlántica, la interoperabilidad; la asociación política y estratégica en seguridad y defensa) y la Unión Europea, respectivamente. La Unión Europea puede financiar iniciativas de seguridad y defensa creando un área geopolítica comparable al Espacio Europeo de Schengen y reforzando su participación en la prevención y solución de las crisis. La OTAN puede

concentrarse en el Diálogo Mediterráneo práctico, en el terreno militar y en los temas de seguridad y defensa, complementando otras iniciativas. Concretando esta cooperación y la capacidad para intervenir en esas crisis, puede avanzarse en el ámbito de la formación, mediante una sesión mediterránea del centro europeo de seguridad y defensa, un centro de adiestramiento, un hermanamiento oficial militar, la cooperación operativa, la policía aérea y marítima, potenciando los «Grupos de batalla 1.500» con el equilibrio entre socios y la participación en operaciones de asistencia.

Las expectativas y propuestas chocan con *el gran fracaso del proceso de paz en Oriente Medio*, añadiendo que la propuesta del «Gran Oriente Medio» patrocinada por Estados Unidos ha sido un fracaso más rotundo ya que desde que se formulara no ha tenido definición ni concreción alguna. Y chocan con la lenta negociación y ratificación de los acuerdos entre la Unión Europea y los PMS y con la falta de diálogo franco sobre el terrorismo y las migraciones.

¿Cómo queda, pues, este *marco global euromediterráneo* después de la Cumbre de Barcelona de 2005? Fácilmente se puede pensar que la coexistencia de distintas iniciativas, como el Proceso de Barcelona, la PEV, el Gran Oriente Medio, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN o el Foro Mediterráneo, lo abocan al fracaso. Sin embargo, el surgimiento de alianzas nuevas capaces de superar los bloques geográficos o las iniciativas estancadas son una gota de esperanza en un mar de pesimismo: el Grupo 5+5; el Grupo de Marruecos, España y Francia en materia Justicia e Interior o el de España y Turquía en la alianza civilizaciones.

Pero también se alcanza a visibilizar que la *convergencia de tres elementos* puede evitar ese fracaso, a saber, una evolución más favorable del contexto internacional que plantee una solución aceptada para el conflicto palestino-israelí (lo contrario de lo que sucede en los últimos años), un liderazgo y voluntad políticas ampliadas y reforzadas y la reforma institucional unida al refuerzo de la visibilidad institucional del proceso euromediterráneo.

A este respecto, queremos traer a este final, las opiniones de expertos y participantes en foros específicos sobre el proceso de diálogo y cooperación euromediterráneos. J. Núñez nos habla de un Proceso de Barcelona adecuado para afrontar los problemas de la región necesitado de activar la voluntad política más que crear nuevas «criaturas» comunitarias. En opinión de R. Gillespie, habrá dos velocidades, contra lo iniciado en el Proceso de Barcelona en 1995, a la vez que la PEV es imparable, por lo que sólo la división de tareas garantiza que el marco euromediterráneo sobreviva también como espacio cooperativo.

Un aspecto no tratado en este documento salvo alguna mención aislada como la *cooperación descentralizada en el Mediterráneo* puede tornarse relevante para construir asociaciones perdurables y capaces de asegurar la sostenibilidad, asociaciones entre territorios, empresas, organizaciones sociales, universidades, centros de investigación, etc. Esto implica a distintos niveles institucionales y sociales de ambas orillas que pueden reubicar y trasladar las estrategias de la AEM en relación con el buen gobierno y la democratización, así como relanzar las relaciones horizontales entre el Norte y el Sur.

Un mayor énfasis en la cooperación descentralizada potenciará las relaciones intrasur, porque ganan protagonismo y visibilidad diversas organizaciones y la sociedad civil a nivel regional, disminuyendo el aislamiento y la dispersión. En definitiva, este tipo de cooperación puede servir para repensar el encaje entre la PEV y la AEM en un esquema a largo plazo y sostenible.

Después de exponer el proceso de inicio del marco euromediterráneo, las iniciativas fundamentales del diálogo euromediterráneo a través de la Unión Europea y la OTAN, cabe preguntarse por la forma en *cómo relanzar los diálogos mediterráneos*. Y para este propósito, nada mejor que traer algunas de las intervenciones habidas en el coloquio internacional organizado por la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) –celebrado en Sevilla y Madrid durante abril de 2004 y auspiciados por la Liga de Estados Árabes, Carta Mediterránea, Parlamento Europeo, FRIDE, Tres Cultural del Mediterráneo y la Universidad Alcalá de Henares– porque resumen bien el estado de la cuestión y de opinión generalizada sobre la situación de las relaciones euromediterráneas.

Una primera valoración es que el diálogo regional debe ser abordado tratando un conjunto de criterios y estrategias conjuntamente como la exclusión de la exclusión, los liderazgos formales e informales, la interculturalidad y un instrumento o plataforma civil (Bruquetas). Una segunda aportación, del Informe del Grupo de Sabios, pretende ir contra el tópico académico y político del choque de civilizaciones, indicando que:

«El choque de civilizaciones en el espacio euromediterráneo no es más que una quimera instrumentada por algunos y esperada por otros.»

Apostando por convertir la cultura en la palanca de construcción progresiva de un sentimiento común. Una tercera constatación rotundamente realista concreta que la «paz sigue siendo una absoluta entelequia», atribuyendo al diálogo euro-árabe excesiva retórica e insatisfacción y estableciendo al conocimiento y respeto una condición indispensable para ese diálogo (Martínez Montávez). Por último, nos hacemos eco de la constatación sobre la necesidad de diálogo entre los propios árabes y de que la reforma tenga un impulso fundamentalmente desde dentro y tenga apoyo multilateral (Mohamed El Fatal Naciri).

Bibliografía

ALEJANDRE, L.: «La seguridad en el Mediterráneo», *Boletín de información* del CESEDEN, número 273, pp. 7-22, 2002, disponible en: www.ceseden.es

ALIBONI, R.: «El enfoque de la Asociación Euromediterránea en materia de derechos humanos y democracia», en AMIRA, H. y YOUNGS, R. (coords.): *La Asociación Euromediterránea una década después*, pp. 46-64, FRIDE y Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, disponible en: www.realinstitutoelcano.org

ÁLVAREZ, J.: «Diálogo Mediterráneo de la OTAN», *Monografías* del CESEDEN, número 86, abril de 2006, «Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro», pp. 328-352, disponible en: www.ceseden.es

AMIRA, H. y YOUNGS, R.: «Proceso de Barcelona: balance de una década de Asociación Euromediterránea», *ARI*, número 137, noviembre de 2005, disponible en: www.realinstitutoelcano.org

- Boletín informativo* FRIDE, junio de 2004: «Coloquio internacional ¿cómo relanzar los diálogos mediterráneos?», disponible en: www.fride.org
- CABANAS, F.: «La UE y la seguridad en el Mediterráneo», *Boletín de información* del CESEDEN, número 254, septiembre de 1998, disponible en: www.ceseden.es
- CARACUEL, M. A.: «Los diálogos mediterráneos en la arquitectura de seguridad europea», *Cuadernos de Estrategia*, número 125, disponible en: www.ieee.es
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad, COM (2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre de 2006, disponible en: www.ec.europa.eu
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la preparación de la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores de Tampere (27 y 28 de noviembre de 2006). La Asociación Euromediterránea: pasar a la acción, COM (2006) 620 final, Bruselas, 25 de octubre de 2006, disponible en: www.ec.europa.eu
- COMITÉ DE LAS REGIONES: Conferencia Regional EUROMED Barcelona +10, disponible en: www.cor.europa.eu
- Declaración de Barcelona adoptada en la Conferencia Euromediterránea de 1995, disponible en: www.euromedbarcelona.org
- Declaración de las regiones y ciudades de la Asociación Euromediterránea en ocasión del décimo aniversario de la firma de la Declaración de Barcelona, 2005, disponible en: www.gencar.net/relacions_exteriors
- EMERSON, M. y NOUTCHEVA, G.: «Del Proceso de Barcelona a la Política de Vecindad», Med. 2005, IEMED, 2006, disponible en: www.iemed.org
- EuroMesco: «Barcelona Plus: hacia una Comunidad Euromediterránea de Estados democráticos», abril de 2005, disponible en: www.euromesco.net
- FERNÁNDEZ-ARIAS, C.: «Problemas de estabilidad en el Magreb», *Panorama estratégico 2004-2005*, pp. 193-202, Ministerio de Defensa, disponible en: www.ieee.es
- «Magreb», *Panorama estratégico 2005-2006*, pp. 149-170, Ministerio de Defensa.
- GARCÍA, L.: «Conclusiones», en «La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI», *Monografía*, número 41, disponible en: www.ceseden.es
- IEMED: «Encuesta. Diez años del Proceso de Barcelona. La sociedad civil opina», disponible en: www.iemed.org
- JOFFÉ, G.: «La inversión extranjera en el contexto de la Asociación Euromediterránea», en AMIRA, H. y YOUNGS, R. (coords.): *La Asociación Euromediterránea una década después*, FRIDE y Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, pp. 34-45, disponible en: www.realinstitutoelcano.org
- KHADER, B.: «La inmigración y la Asociación Euromediterránea», en AMIRA, H. y YOUNGS, R. (coords.): *La Asociación Euromediterránea una década después*, FRIDE y Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, pp. 89-99; disponible en: www.realinstitutoelcano.org
- KIENLE, E.: «¿Es posible una reforma política mediante una reforma económica? Los países del sur del Mediterráneo diez años después de la Declaración de Barcelona», en AMIRA, H. y YOUNGS, R. (coords.): *La Asociación Euromediterránea una década después*, FRIDE y Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, pp. 20-33, disponible en: www.realinstitutoelcano.org
- MIRA, C.: «La presentación del Mecanismo Euromediterráneo para las Inversiones: ¿Hacia un nuevo Banco Euromediterráneo?», *ARI*, número 79/2002, disponible en: www.realinstitutoelcano.org

Monografía del CESEDEN, número 83: «Los 25 miembros de la Unión Europea en la cuenca occidental del Mediterráneo en el décimo aniversario del apoyo al Proceso de Barcelona», pp. 113-136, Madrid, diciembre de 2005.

– «Un instrumento concebido en la OTAN como una nueva APP para el Mediterráneo», pp. 92-106.

– «La capacidad del Diálogo 5+5: foro informal para la cooperación en el Mediterráneo Occidental», pp. 60-73.

Monografía del CESEDEN, número 89: «El papel europeo en la instauración de una comunidad mediterránea de seguridad», pp. 4-17, disponible en: www.ceseden.es

– «Las nuevas amenazas para la seguridad de la comunidad mediterránea», pp. 19-45.

– «Iniciativas para la estabilidad en el Mediterráneo», pp. 61-77.

PACE, M.: «Las iniciativas culturales de la AEM: ¿qué relevancia política?» AMIRA, H. y YOUNGS, R. (coords.): *La Asociación Euromediterránea una década después*, FRIDE y Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, pp. 65-74; disponible en: www.realinstitutoelcano.org

PARENTE, G.: «Las seguridad cooperativa en la región mediterránea», *Boletín de Información* del CESEDEN, número 240, noviembre de 1995, disponible en: www.ceseden.es

PRAT Y COLL, J.: De la Conferencia de Barcelona al Diálogo Mediterráneo de la OTAN.

– «La nueva política mediterránea de la Unión Europea», *Boletín de Información* del CESEDEN, número 240, noviembre de 1995, disponible en: www.ceseden.es

– «La Asociación Euromediterránea: ¿quo vadis Barcelona?», *Monografías* del CESEDEN, número 86, abril de 2006, «Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro», pp. 353-388.

REINARES, F.: «Mediterráneo y terrorismo internacional: ¿un nuevo marco para la cooperación?», *ARI*, número 149, diciembre 2005, disponible en: www.realinstitutoelcano.org

SENDAGORTA, F.: «La iniciativa para una nueva vecindad: la dimensión mediterránea», *Cuadernos de Estrategia*, número 125, disponible en: www.ieee.es

SOLER Y LECHA, E.: «El Mediterráneo tras la Cumbre de Barcelona. La necesidad de una voluntad política ampliada», *Documentos CIDOB, Mediterráneo*, número 5, Fundación CIDOB, junio 2006, disponible en: www.cidob.org

TANNER, F.: «Cooperación en materia de seguridad: ¿hacia una nueva reforma?» en AMIRA, H. y YOUNGS, R. (coords.): *La Asociación Euromediterránea una década después*, FRIDE y Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, pp. 75-88, disponible en: www.realinstitutoelcano.org

WETTER, I.: «Valores y principios comunes como base para el Diálogo Mediterráneo en el Parteneriado Euromediterráneo», *Boletín electrónico* del CESEDEN, número 9, marzo de 2007, disponible en: www.ceseden.es

YAHIA, Aviv Ben: «El Diálogo Mediterráneo y los conflictos regionales», *ARI*, número 63/2003, disponible en: www.realinstitutoelcano.org

YOUNGS, R.: «El Proceso de Barcelona, diez años después. ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?», *Documento de trabajo 2*, enero de 2005, FRIDE, disponible en: www.fride.org

Sitios de Internet

En: www.ceseden.es

En: www.cidob.org

En: www.euromed.barcelona.org

En: www.euromed.eurosur.org

En: www.euromesco.net

En: www.europa.eu

En: www.femec.org

En: www.fride.org

En: www.iemed.org

En: www.realinstitutoelcano.org

HAMAS: ENCUADRAMIENTO EN EL CONFLICTO INTERNO PALESTINO

Diogo Rolo Mendonça Noivo

*Licenciado en Ciencias Políticas
por la Universidad de Lusiada de Lisboa*

Introducción

El presente artículo se propone analizar el conflicto interno palestino, entre Hamas y Al-Fatah, que forma parte del conflicto ya enquistado en el tiempo, el conflicto israelo-palestino.

En este escenario, se ha considerado situar a Hamas en el epicentro del mismo por varias razones. Su importancia como actor es menospreciada con frecuencia y su posicionamiento político y orígenes muchas veces son planteados de forma equivocada, hecho que provoca graves errores de análisis. Con esto no deseo argumentar que Hamas es la única causa de la hostilidad y violencia interna en Palestina. Todavía, su existencia como actor político institucional es un dato nuevo y poco estudiado. Es más, la aceptación por parte del grupo islamista de un lugar en la estatura estatal es algo que –en parte debido a su matriz ideológica y religiosa– ha sido entendido como imposible por muchos analistas. En consecuencia, a lo largo de las siguientes páginas, se analizará específicamente el papel que desempeña el movimiento Hamas en el marco del enfrentamiento que mantiene con Al-Fatah.

Con frecuencia, la violencia motivada o justificada por el islam es identificada por algunos analistas en Occidente como violencia cultural, es decir, la violencia de corte o perfil islamista es resultado de una agresión proveniente de la cultura «imperialista» occidental, mientras que la respuesta de grupos como Hamas o Hizbolah constituyen, apenas, formas de defensa de una identidad social o cultural. La tónica del análisis estriba, pues, en la diferencia cultural. De ahí que se pueda suponer que la resolución de las hostilidades se encuentre en el diálogo y el apaciguamiento cultural. Como veremos más adelante, aunque la violencia sea ejecutada bajo una supuesta orden sagrada o para proteger una cultura o pueblo, las motivaciones y objetivos de los grupos islamistas siempre son políticas y totalitaristas.

Hamas: origen, estructura y objetivos

Acrónimo de *Harakat al-Muqawama al-Islamiya* (Movimiento de Resistencia Islámica), Hamas también tiene sus significados en árabe «celo» o «entusiasmo», según el autor tenido en cuenta.

Este grupo islamista fue creado en el año 1987 como una rama de los Hermanos Musulmanes, organización islámica fundada en Egipto. De hecho, la actividad de los Hermanos Musulmanes en Palestina se remonta al año 1936 aunque sus actividades no hayan tenido muchos efectos visibles hasta los años ochenta. Uno de los fundadores de Hamas, el jeque Ahmed Yassin, se afilió a los Hermanos Musulmanes mientras estudiaba en El Cairo y, a su vuelta a Palestina, crea en el año 1973 un centro islámico que ha sido la base de Hamas (1).

Una vez creado, Hamas ha definido como meta la eliminación del Estado de Israel y sustituirlo por un Estado islámico (donde no habría separación entre el Estado y la religión islámica; adopción de la *sharia*) que incluiría también la franja de Gaza y Cisjordania. Este propósito se muestra con claridad en el artículo 11 de la Carta Fundacional de Hamas al decir que Palestina es un territorio indivisible y que no puede ser cedido a nadie bajo ningún concepto (2). Para cumplir los objetivos diseñó una estrategia que se asienta sobre tres pilares: primero, desarrollar actividades sociales en aras de obtener respaldo y apoyo popular; segundo, establecer una actividad política para rivalizar y presentarse como alternativa a las seculares Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y Autoridad Palestina (AP); tercero, ejecutar acciones de guerrilla y ataques terroristas contra blancos israelíes, militares y civiles.

El segundo pilar pone de manifiesto otro aspecto fundamental de la acción y razón de existencia de Hamas: ocupar el poder en Palestina. Para realizarlo hay que retirar no sólo del poder, sino también despojar de su legitimidad a la OLP como única representante del pueblo, algo que había obtenido en el año 1974 a través de la Conferencia de la Liga Árabe en Rabat (Marruecos).

Cabe distinguir que la OLP y Hamas son entidades que, a menudo, son identificadas como afines. La OLP es una federación de partidos en la que adquiere protagonismo uno de ellos, Al-Fatah. Este partido es de inspiración revolucionaria marxista y lo único que tiene en común con Hamas es su objetivo de representar al pueblo palestino y la destrucción de Israel.

Tras su reconocimiento internacional como líderes palestinos (y consecuentemente su llegada al poder), la OLP acepta, aunque de forma tácita, a Israel y se centra en la creación de un Estado palestino. Los distintos cimientos ideológicos hacen que la OLP tenga sus metas a nivel local y Hamas se centra en un cuadro más amplio de acción; los objetivos que tienen en común, la OLP y Hamas, los buscan bajo prismas diferentes entre otras diferencias que se analizarán posteriormente.

Asimismo, Hamas se compone de tres ramas que materializan esta política basada en los tres pilares.

Las estructuras de asistencia social y política son la cara más visible del grupo ya que son responsables de las actividades de apoyo social, cuestiones administrativas, acción política y difusión de propaganda. La otra estructura, militar, se ocupa de misiones clan-

(1) ARISTEGUI, Gustavo de: *El islamismo contra el islam*, p. 233.

(2) Véase Carta de Hamas, disponible en: www.mideastweb.org

destinadas como el asesinato de colaboradores del enemigo, vigilancia de blancos, adquisición de armas y ejecución de actos de guerrilla y atentados terroristas.

Para la supervisión de estas actividades existe un Consejo Consultivo, *Majlis al-Shura*, que es la cúpula de dirección política de Hamas, localizada en Damasco.

Tradicionalmente, la dirección de Hamas en el extranjero ha tenido más importancia que la ejercida por los líderes que se encuentran en los Territorios Palestinos (3). Esta práctica empezó cuando el jefe del gabinete político, Mouza Abu Marzook, dirigió la organización desde su casa en Estados Unidos y, más tarde, este modo de ejercer la dirección desde el exterior fue realizado en Amman (Jordania) y Damasco (Siria).

Bajo la *shura* se encuentran múltiples comités que se ocupan de la supervisión de varias actividades desde el contacto con los medios de comunicación social hasta las acciones militares. Así, se localizan estos comités en los territorios de Gaza y Cisjordania con la misión de coordinar y adaptar las decisiones de la *shura* en el terreno.

En los primeros años, la estructura del grupo no ha experimentado grandes cambios, en parte, porque Israel todavía no lo percibía como una amenaza prioritaria y, porque la dirección de OLP se encontraba inmersa en un periodo de debilidad, en su sede a kilómetros de distancia del Territorio Palestino, en Túnez. En ese momento, Hamas estaba dividido en grupos funcionales cuyos operativos actuaban por los diversos territorios:

- *Dawa*, grupo de asistencia social y asuntos administrativos, responsable de reclutamientos, financiación y apoyo a la población.
- *Al-Mujahideen al-Filastinun*, grupo responsable de adquirir armas y otras acciones militares. Contenia un subgrupo encargado de coordinar las demostraciones públicas y la resistencia popular, en el marco de la primera Intifada.
- *Jehaz Aman*, grupo de seguridad encargado de reunir informaciones sobre colaboradores y, posteriormente, detenerlos, interrogarlos y matarlos.
- *A'alam*, gabinete de comunicación donde se creaban y producían panfletos, así como todas las actividades de propaganda (4).

De todos ellos, merece especial atención el grupo *Dawa*, también así como el significado del concepto.

Según la tradición islámica, los musulmanes están obligados a propagar (*dawa* o «llamada a Dios») el verdadero islam. Esta obligación tiene múltiples aspectos; desde difundir el mensaje, y ejercer la caridad, hasta realizar actividades de asistencia social. En propiedad, todas las acciones hechas bajo el principio de la *dawa* tienen como propósito difundir el mensaje del Corán. Por eso existen los *awqaf* (filántropos individuales o colectivos) responsables del mantenimiento de las mezquitas, asociaciones culturales, distribución de alimentos, etc. Sin lugar a dudas, estas actividades no solamente tienen como objetivo la ayuda a la población, sino también atraer a nuevos creyentes que abracen los dogmas del islam.

Para los islámicos, la *dawa* es entendida como una forma de proteger a la *umma* de líderes incapaces y de otras amenazas que puedan acechar al islam. Esta práctica les per-

(3) LEVITT, Matthew: *Hamas*, p. 10.

(4) LEVITT, Matthew: *Hamas*, pp. 10 y 11.

mite educar a las personas según las tradiciones «puristas» del islam, es decir, la *dawa* complementa las vertientes política y religiosa funcionando como una metodología de acción para ambas (5).

Pero no cabe pensar que la *dawa* constituye una estrategia que diseña la acción a emprender, sino más bien al contrario, se trata de un procedimiento altruista. La asistencia social puesta en marcha por grupos islamistas es tan dogmática y basada en preceptos religiosos, como la propia creencia de que una muerte al servicio de Alá conduce el alma de uno al paraíso. Incluso, la *dawa*, puede ser una forma más importante y eficaz de adoctrinar, debido a su importancia religiosa y los discursos en las mezquitas (6). Con la oferta de alimentos, la creación de puestos de trabajo o la organización de campeonatos de fútbol (con el nombre de mártires de la causa islamista), se pretende crear un entorno propicio para la captación de población. En definitiva, no es la asistencia social y los bienes económicos lo que conduce a los radicales al suicidio, sino que es a través de ese apoyo económico, bajo los preceptos del islam, como se les hace creer que su muerte los llevará hasta el paraíso eterno. La oferta de bienes materiales constituye un vehículo para introducirles en la senda de los bienes no tangibles, tales como lograr la realización personal una vez cumplidos los designios de Alá, segando la vida de los enemigos del islam.

Con el paso del tiempo y, de acuerdo con el cambio de las circunstancias, el organigrama del movimiento islamista ha tenido que adaptarse. Las células militares de Hamas empiezan en el año 1987 a atender contra blancos israelíes y, en ese momento, los colaboradores israelíes dentro de la sociedad palestina eran problemas importantes. Así, Hamas crea el *Majd* (7) que sería la fuerza de intervención de *Jehaz Aman*.

Más tarde, en 1991, el *Majd* y los *Mujahideen al-Filastinun* fueron incorporados en la reorganizada rama militar del grupo islamista bajo la designación de Brigadas *Izz al-Din al-Qassam*. Las Brigadas Qassam –nombre de un miembro operativo de los Hermanos Musulmanes muerto en una acción contra los británicos en 1935– siguieron el trabajo de *Majd*, perpetrando raptos de colaboracionistas y atentados contra israelíes.

Por el hecho de haber nacido como una rama de una organización mayor, podría pensarse que los objetivos de Hamas son locales. No obstante, busca también evitar lo que percibe como la secularización y occidentalización de la sociedad árabe e, igualmente, ganar el reconocimiento internacional como únicos representantes del pueblo palestino (8). Sus acciones en Palestina forman parte de una estrategia más amplia, como también lo es la obtención de poder local.

El artículo 8 de la Carta del grupo islamista (9) deja entrever una clara vinculación a la *yihad* y la asunción de la misma como un método imprescindible, hecho que deja pocas dudas a adivinar cual es la naturaleza del movimiento.

(5) LEVITT, Matthew: *Hamas*, pp. 16 y 17.

(6) WIKTOROWICZ, Quintan y KALTENTHALER, Karl: *The Rationality of Radical Islam*, pp. 303 y 304.

(7) Acrónimo de *Majmouath Jihad u Dawaa* (el grupo de la Guerra Santa).

(8) LEVITT, Matthew: *Hamas*, p. 9.

(9) Véase Carta de Hamas, disponible en: www.mideastweb.org

Muy a menudo la *yihad* es traducida como Guerra Santa o Sagrada. Aunque no sea enteramente falso, este entendimiento del concepto es simplista y puede inducir a ciertos equívocos interpretativos. En propiedad, *yihad* significa «esfuerzo» (10). De igual modo, la palabra «esfuerzo» puede tener más de una aplicación distinta (desde la óptica semántica) lo mismo que ocurre con la *yihad*.

Este concepto procede del islam original, nacido en La Meca, en el año 610. En palabras del profeta, *yihad* representa la lucha interior, el esfuerzo que uno hace para lograr las virtudes y moral musulmanas, acercándose a Alá (*yihad al-asghar*). Igualmente, todos los musulmanes estarían contribuyendo a la consecución de una comunidad mejor y más fiel.

Ahora bien, como el islam tiene una vocación universal (y el islamismo aún más) para poder realizar los deseos de Alá es fundamental convertir poblaciones de ateos y de otros credos religiosos. Para hacerlo hay que difundir la palabra del Corán y, en caso de resistencia, el uso de la violencia es tolerado, pues se destina a lograr un objetivo mayor. Llegamos entonces al otro nivel, la *yihad* violenta o la gran *yihad* (*yihad al-akbar*). Estas definiciones son acordes con los principios del islam. En el islamismo las cosas son más claras. Todos los no creyentes –musulmanes o no– que no respeten los estrictos fundamentos del islam son infieles y merecedores de violencia.

Estos hechos han sido descritos por Sidney Jones en un artículo publicado en el periódico *Jakarta Post* sobre la *Jamaah Islamiyah*, la más importante organización yihadista ubicada en Indonesia:

«The U.S. and its allies are leading a Christian-Zionist conspiracy to destroy Islam. Non-Muslims are *kafir* (infidels) and therefore by definition enemies of Islam; a defensive jihad entails attacks on *kafirs* either to pre-empt attacks by them or to take revenge for losses already incurred.

Muslim rulers who ally with the U.S. and its allies are thought, by definition acting against Islam and therefore for all practical purposes *kafir*. (This would be the ideological basis for attacks on Indonesian officials and institutions, which have thus far been rare).

All Americans and civilians of countries allied with the U.S. are enemies because they pay taxes that finance the war machine against Muslims or elect representatives and officials who are spearheading that effort. The division between civilians and military is irrelevant.

Kafir deaths are justified as an appropriate response to the millions of Muslims killed, injured, or rendered homeless by the U.S. and its lackeys in Afghanistan, Palestine, Iraq, Chechnya, Bosnia, the Sudan, and elsewhere.

The killing of innocent Muslims in order to attain victory over *kafirs* is acceptable collateral damage» (11).

(10) RASHID, Ahmed: *Jihad*, p. 31.

(11) JONES, Sidney: *Asking the Right Questions to Fight Terror*.

Hamas lo interpreta de forma similar, es decir, percibe la *yihad* como una llamada a los ataques suicidas y otros métodos de lucha contra los enemigos del islam que puedan existir.

Como se ha hecho mención al comienzo de este estudio, Hamas empieza siendo una rama de los Hermanos Musulmanes y, por eso, ha sido fuertemente influenciado por esta organización.

Los Hermanos Musulmanes son una organización política y religiosa fundada en el año 1928, cerca del canal de Suez, en la ciudad de Ismailiya (Egipto). Su inspirador, Hassan al-Banna, pretendía evitar la secularización de Egipto y de otros países árabes así como combatir la influencia extranjera a través de un retorno al islam «puro» basado en las premisas del Corán. En el año 1935, el hermano de Banna –Abdel Rahman al-Banna– visita al *mufti* de Jerusalén, en una cita de la que resulta la creación del Comité Central General de Ayuda a Palestina. Al año siguiente, voluntarios de los Hermanos Musulmanes atentan contra intereses británicos y judíos en la región, ataques conocidos como la Revuelta de 1936. La primera rama oficial de la organización egipcia en Palestina es fundada en Jerusalén (1945) por Said Ramadan; dos años más tarde existían cerca de 25 ramas con cerca de 20.000 voluntarios (12).

Con la independencia de Israel en 1948, voluntarios de los Hermanos Musulmanes lucharon contra el recién creado Estado. Dos años después, sus delegaciones en Gaza quedan bajo la jurisdicción de Egipto, mientras que las de Cisjordania bajo la autoridad jordana. En Jordania, el grupo es aceptado y vigilado, sin embargo en Egipto también el grupo es suprimido.

La ocupación de Gaza y Cisjordania por el Ejército israelí tras de la guerra de los Seis Días motivó la reorganización del grupo y su vuelta a las hostilidades (cabe añadir que esto ha ocurrido con la rama egipcia porque la rama jordana, debido a una aproximación a la Corona del país, se ha apaciguado). Cuanto ha ocurrido con las ramas egipcia y jordana de los Hermanos Musulmanes, es imprescindible para comprender los diferentes niveles de implementación y respaldo popular de Hamas en Gaza y Cisjordania, que ayudan a explicar muchos de los sucesos del conflicto interno palestino, como veremos más adelante.

Éste también ha sido un periodo crucial para los Hermanos Musulmanes y para el futuro Hamas, puesto que la reorganización necesitaba de apoyo local. En aquel momento, la *dawa* surge en los territorios palestinos con un ímpetu desconocido hasta entonces, obteniendo resultados muy positivos.

Hamas acepta el juego electoral

Las elecciones al Consejo Legislativo Palestino han tenido un final anunciado desde hacía tiempo; la victoria de Hamas en las anteriores elecciones municipales fue la antecámara que vaticinaba los resultados futuros.

(12) LEVITT, Matthew: *Hamas*, pp. 20 y 21.

En propiedad, el anuncio de esta crisis ya había sido referido muchos años antes aunque de forma más abstracta. Por ejemplo, en el año 2003, Bernard Lewis –profesor de Estudios Islámicos en Estados Unidos– alerta sobre las consecuencias que puede conllevar, para la propia democracia, la llegada de grupos islamistas al poder (13).

Desde su fundación, Hamas se había presentado como una organización alternativa a la OLP de Arafat. Con los Acuerdos de Oslo de 1993, que instituyen la AP y confieren legitimidad y reconocimiento internacional a la OLP como representante del pueblo palestino, el grupo islamista adopta una posición más dura ante Al-Fatah.

El plan de paz aceptado, reconocía la existencia de dos Estados, lo que imposibilitaba el objetivo clave de Hamas, construir la Palestina histórica. Esto provoca que la OLP empiece a tener una imagen de «esclavos de los intereses sionistas» por parte de la población palestina y consolida a Hamas como alternativa política, ya que el grupo mantenía su credibilidad de defensor de Palestina y de un islam intocable.

Todavía, hubo más factores que contribuyeron a un mayor alejamiento entre la OLP y Hamas.

Desde el año 1994, con el dominio político de Al-Fatah sobre Palestina, el grupo islamista y otros potenciales adversarios de Arafat, fueron totalmente excluidos de todos los procesos políticos y administrativos. La preponderancia de Al-Fatah era tan grande que Arafat se confundía con Al-Fatah. Ésta se confundía con la OLP y la OLP se confundía con Palestina. Es decir, Arafat y su entorno controlaban completamente la vida y política palestinas (14).

Aparte de no estar de acuerdo con las nuevas directrices de la OLP, Hamas las contemplaba como una traición, pues había contribuido ampliamente a la Intifada entre los años 1987-1993. Para sabotear la legitimidad y crear condiciones adversas para un gobierno estable, Hamas defiende que los Acuerdos de Oslo y, las instituciones creadas a partir de aquéllos, no son legítimas. Asimismo, reivindicó la convocatoria de elecciones municipales, que no estaban contempladas en las disposiciones de Oslo. Arafat niega la exigencia, consciente de la influencia y respaldo popular del grupo islamista en la franja de Gaza y Cisjordania. Como respuesta y, siguiendo la línea del no reconocimiento de las directrices de Oslo, Hamas boicoteó las elecciones presidenciales y legislativas de 1996. El movimiento no demostró ningún interés en gobernar o en ayudar a crear un Estado palestino, decidiendo elegir la violencia como método de acción. Así, Al-Fatah ganó casi tres cuartos de los escaños y ha podido gobernar durante años sin una oposición organizada y consistente (15).

La crispación aumenta aún más cuando después de una masacre provocada por un ciudadano israelí en la mezquita de Abraham, Hamas decide intensificar los atentados contra blancos civiles en Israel. Más que vengar la masacre, pues los atentados contra civiles habían empezado antes, los islamistas procuraban atacar la imagen de la OLP, mostrando la incapacidad de aquélla para controlar el territorio palestino y su población.

(13) JOFFÉ, George: *Islão e Democracia*, p. 20.

(14) PINTO, Maria do Céu: *A Palestina depois da vitória do Hamas*, p. 92.

(15) SHIKAKI, Khalil: *Sweeping Victory, Uncertain Mandate*, p. 117.

La segunda Intifada en septiembre de 2000, tuvo el apoyo de Arafat, decepcionado con los resultados de Camp David, lo que llevó a un acercamiento entre la OLP y el movimiento islamista. Como resultado, son liberados varios terroristas encarcelados en Palestina, entre los que se encontraban muchos miembros de Hamas, tras lo cual, el grupo islamista es invitado a tomar parte en la AP. A pesar de haber declinado la propuesta, Hamas y Al-Fatah siguen coordinando sus acciones a la hora de cometer atentados terroristas. Este escenario provocó un aislamiento internacional de Arafat que favoreció la aproximación de las dos formaciones. Más aún, el hecho de que las nuevas generaciones de Al-Fatah y Hamas hayan crecido juntas en la Intifada y en las cárceles israelíes, unido a la reducción de las filas de la OLP, causada por la acción de Israel, provoca que Arafat perciba la necesidad de recibir el apoyo de Hamas y de acercarse a esa formación (16). Como corolario, Arafat decreta el 5 de mayo de 2004 la realización de la primera ronda de elecciones municipales el 23 de diciembre del mismo año.

El escenario internacional y la política israelí, ante la resistencia palestina, produjeron cambios importantes en la política de Hamas.

Las intervenciones americanas en Irak y en Afganistán mostraron una nueva política y determinación de Estados Unidos en aras de combatir el terrorismo islamista. Hamas procuró, entonces, desmarcarse de Al Qaeda y de la *yihad* global, aceptando una tregua unilateral, negociada por Mahmoud Abbas, el entonces primer ministro, que ha tenido el respaldo de la cúpula directiva del movimiento, tanto en Palestina como en el exterior. Por otro lado, los israelíes logran asesinar a dos importantes e históricos líderes de Hamas (el jeque Ahmed Yassin y Abd-al-Aziz Rantissi) al tiempo que imponen duras sanciones diplomáticas y económicas, que fueron apoyadas por otros Estados de la comunidad internacional (17).

Elegido en enero de 2005 como sucesor de Yasser Arafat, el antiguo primer ministro Mahmoud Abbas (o Abu Mazen) procuró concluir un diálogo entre 13 facciones palestinas que había empezado hace dos años. Dicha conclusión tuvo lugar en marzo del mismo año con la firma de la Declaración de El Cairo. Este Documento fue decisivo en la política interna palestina pues reunió a múltiples facciones e hizo que acordaran seis puntos para mejorar la gobernabilidad y el proceso de paz. Mientras tenía lugar el proceso electoral municipal, Abbas negociaba una tregua y Hamas, la principal organización de la oposición, deseaba el reconocimiento en la era después de Arafat (18). El resultado fue la aprobación de una propuesta de Al-Fatah que decretaba una fecha para elecciones legislativas y definía un nuevo sistema electoral, de manera que la mitad de los asientos parlamentares serían votados por representación proporcional y la otra mitad por mayoría. Todas las facciones entendieron que el desarme y el desmantelamiento de las milicias solamente se abordarían después de los resultados de las legislativas. Ésta ha sido la primera vez que Hamas ha reconocido públicamente la creación de un Estado palestino con la franja de Gaza y Cisjordania (22% de la Palestina histórica que inicialmente defendían) (19).

(16) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *Enter Hamas: The Challenges of Political Integration*, p. 8.

(17) PINTO, Maria do Céu: *A Palestina depois da vitória do Hamas*, pp. 93 y 94.

(18) SHIKAKI, Khalil: *Sweeping Victory, Uncertain Mandate*, p. 119.

(19) Esto les ha merecido una condena por parte de Al Qaeda, no tanto por aceptar la participación en un acto electoral, pero por haber renunciado públicamente a la construcción de la Palestina histórica.

Cuadro 1.– Distribución en porcentajes del voto popular en las cuatro rondas de las elecciones municipales.

Partido	Primera ronda (diciembre 2004- enero 2005)	Segunda ronda (mayo 2005)	Tercera ronda (septiembre 2005)	Cuarta ronda (diciembre 2005)
Al-Fatah	30	39	45	35
Hamas	31	32	31	44
Otros	39	28	20	18

Fuente: SHIAKI, Khalil: «Sweeping Victory, Uncertain Mandate», *Journal of Democracy*, julio de 2006, volumen 17, número 3, p. 119 (traducido del inglés al español).

Hasta la última ronda de las elecciones municipales, Al-Fatah se encontraba muy comfortable con los resultados, cuadro 1. Incluso, los resultados podían haber dado una sensación de seguridad a los líderes de AP, que les hizo pensar que la convocatoria de elecciones legislativas era una buena maniobra política. Al-Fatah pospuso su congreso para después de las legislativas, sin imaginar que sus propias facciones le perjudicarían para obtener una victoria (20).

El 25 de enero de 2006, Hamas logra vencer a la AP en las elecciones parlamentarias. El Movimiento de Resistencia Islámica consigue 74 de los 132 asientos en el Consejo Legislativo Palestino y Al-Fatah (cuyo poder se resume ahora a la Presidencia) apenas 45. Aunque la victoria haya sido entendida como una sorpresa a nivel interno y para la comunidad internacional, debido al importante poder obtenido por los islamistas, la verdad es que existían varias señales y escenarios que apuntaban esta victoria electoral como algo casi inevitable.

¿Por qué ganó Hamas?

La respuesta a esta pregunta no es, como casi nada en política, única o simple. Podemos apuntar también múltiples razones de naturaleza diversa para justificar y explicar esta victoria.

En primer lugar, había una situación estructural que coleaba desde hacía mucho tiempo. Al-Fatah, por motivo de su ideología marxista revolucionaria, nunca contempló la asistencia social como un elemento prioritario en su política. Como hemos visto en la primera parte de este trabajo, la *dawa* es un pilar de la existencia de Hamas desde su fundación. Esto hizo que los palestinos estuvieran más cerca de la estructura del Movimiento de Resistencia Islámico que de la OLP. Tampoco cabe olvidar los propósitos de adoctrinar contenidos en la práctica de la *dawa*. Aunque para la población Hamas existía y lo veían diariamente, Al-Fatah no era más que el partido del poder, con una imagen de alejamiento de las calles.

Lo anteriormente descrito es aún más importante si tenemos en cuenta que desde el momento que la OLP fue considerada la única representante del pueblo palestino Arafat se concentró casi totalmente en las relaciones diplomáticas y en el proceso de paz, olvi-

(20) SHIAKI, Khalil: *Sweeping Victory, Uncertain Mandate*, p. 118.

dando la construcción interna de un Estado palestino. Asimismo, la *dawa* de Hamas llenó un espacio vacío en el tejido cultural palestino.

Una de las esperanzas, que una parte significativa de la población palestina depositaba en la OLP, estribaba en la resolución del proceso de paz. La Intifada del año 2000 fue un duro golpe asestado a este deseo, pues cuando Al-Fatah se involucraba en los combates, el proceso sufría un retroceso y provocaba el aislamiento internacional de Palestina. Además, ese momento fue aprovechado por Hamas y por la *Yihad Islámica* para capitalizar su imagen política, mostrando su dedicación al combate contra Israel y diciendo que los procesos de paz eran una sumisión a los intereses occidentales y sionistas, demostrando así que el combate era la única salida para Palestina. Esto constituyó otro problema para la obtención del respaldo popular por parte de Al-Fatah.

Con la muerte de Yasser Arafat en noviembre de 2004 y la elección de su sucesor surgen en Al-Fatah varias facciones que se iban afirmando desde algún tiempo (21). Mientras que los cambios en la cúpula política de Hamas se hicieron dentro de una práctica de continuidad, los cambios en Al-Fatah demostraron luchas internas entre los históricos del partido y las nuevas generaciones.

Si juntamos a estos escenarios las múltiples situaciones de corrupción en los diversos sectores de la Administración Pública dominada por Al-Fatah y, el hecho de que algunos servicios de seguridad actuaban bajo intereses particulares de algunos miembros del partido o de señores locales, entendemos la débil y mala imagen con que Al-Fatah se presenta a las elecciones legislativas.

El nuevo sistema electoral aceptado en El Cairo también ayudó a Hamas a conquistar el Gobierno palestino. Como se ha referido anteriormente, la mitad de los 132 asientos del Parlamento son elegidos por representación proporcional nacional y los otros 66 asientos son definidos por mayoría con base en asientos previamente definidos por municipios.

Aunque la diferencia de los porcentajes a nivel nacional no sea grande entre Al-Fatah y Hamas (por eso apenas tienen un diputado de diferencia), a nivel municipal ese porcentaje es mayor, cuadro 2. Esto se explica porque los distritos favorables a Hamas tenían más diputados (cerca de 40) que los que apoyaban Al-Fatah (cerca de 20). Como el sistema al nivel de los distritos es mayoritario, quien tiene la mayor parte de los votos gana todos los diputados de aquel municipio.

Más allá, la retirada unilateral de Israel de la franja de Gaza en 2005 fue capitalizada por Hamas como un triunfo de la violencia algo que ha sido percibido por cerca de un 80% de los palestinos (22). Aunque este 80% no se haya transformado totalmente en votantes para Hamas, seguramente ha influido en la imagen del movimiento.

La agenda de Hamas después de las elecciones legislativas

Casi todos los artículos científicos publicados después la victoria de Hamas hacían análisis prospectivos de la nueva matriz del Movimiento, del futuro del Estado palestino y su

(21) PINTO, Maria do Céu: *A Palestina depois da vitória do Hamas*, p. 95.

(22) SHIKAKI, Khalil: *Sweeping Victory, Uncertain Mandate*, pp. 121 y 122.

Cuadro 2.– Elecciones para el Consejo Legislativo Palestino de enero de 2006.

Alianza o partido	Porcentaje de votos por representante de partido	Diputados por representante de partido	Diputados por municipios	Total de diputados
Hamas	44,45	29	45	74
Al-Fatah	41,43	28	17	45
Frente Popular para la Liberación de Palestina	4,25	3	0	3
La Alternativa	2,92	2	0	2
Palestina Independiente	2,72	2	0	2
Tercera Vía	2,41	2	0	2
Otros	1,81	0	0	0
Independientes	–	0	4	4

Fuente: SHIAKI, Khalil: «Sweeping Victory, Uncertain Mandate», *Journal of Democracy*, julio de 2006, volumen 17, número 3, p. 118 (traducido del inglés al español).

relación con Israel. Algunos, bajo el optimismo de una moderación visible de Hamas, diseñaban un futuro positivo y preveían una posible solución para un conflicto con décadas de existencia. Otros, sospecharon de las intenciones del Movimiento vaticinando un deterioro del escenario en Oriente Medio. Veremos algunos argumentos a continuación y los valoraremos bajo los recientes sucesos en Palestina.

El hecho de que Hamas haya aceptado públicamente un Estado palestino formado apenas por Gaza y Cisjordania, así como su participación en un acto electoral según las reglas democráticas, podrían significar un reajuste de su doctrina y objetivos políticos. Al renunciar a uno de sus objetivos clave, la construcción de la Palestina histórica, Hamas podía indicar una moderación de su matriz ideológica y también una reducción del índice de violencia.

Michael Doran escribió sobre el pragmatismo político de Al Qaeda diciendo que a largo plazo sus metas eran definidas por una fervorosa devoción a una ideología religiosa radical pero a corto plazo su comportamiento era igual a la de cualquier actor político, siguiendo la lógica de la *realpolitik* (23). Parece ser que el Movimiento de Resistencia Islámica se inserta perfectamente en esta consideración.

Una posible prueba de esto pueden ser las declaraciones, en diciembre de 2005, de Khalid Meshal, uno de los líderes de Hamas en el exilio y prominente voz internacional del Movimiento, en las que dice que la resistencia se puede hacer política y diplomáticamente, pues no se resume al campo de batalla. Es decir, la resistencia sigue con nuevos medios pero no olvida el tradicional, ya que no renuncia a la violencia (24).

Hay que añadir también que, si nos fijamos en las declaraciones realizadas por varios miembros de Hamas, ninguna de ellas afirma de forma clara e inequívoca la renuncia

(23) DORAN, Michael: *The Pragmatic Fanaticism of al-Qaeda: An Anatomy of Extremism in Middle East Politics*, p. 178.

(24) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *Enter Hamas: The Challenges of Political Integration*, p. 20.

definitiva a la construcción de la Palestina histórica. Lo que hacen es aceptar una tregua (que como la palabra indica no es permanente, sino apenas un intervalo de un conflicto) y el *status quo* de la misma.

Además, después de haber ganado las elecciones legislativas, aceptada la tregua y respetando la solución de una Palestina limitada a Gaza y Cisjordania, Hamas evitó negociar directamente con Israel, dejando los procesos de diálogo al presidente Abbas. Hubo entonces un cierto recelo y poca voluntad de compromiso, en lo que concierne a relacionarse con los israelíes.

Aunque las transiciones de poder dentro de Hamas hayan sido más suaves que en Al-Fatah, existen en el Movimiento Islamista facciones ortodoxas y otras que pueden ser consideradas más moderadas. La composición del Gobierno lo demuestra, pues contaba con moderados como Ismail Haniyeh (primer ministro) y con radicales como Mahmoud al-Zahar (ministro de Exteriores) y Said Seyam (ministro de Interior) (25). Parte de las facciones de Hamas no admitían la estrategia de pragmatismo político, apuntando la violencia como el único camino (26). Incluso, el propio ministro de Interior declaró que jamás encarcelaría a un palestino por razones políticas o de resistencia al ocupante (27).

Muchos analistas interpretaron el nuevo momento de Hamas como una réplica de lo que le había ocurrido a la OLP después de obtener el reconocimiento político. Incluso, se sugirió que Hamas podría cambiar su Carta, como había hecho Al-Fatah. Esto no se verificó. Aún considerando la aparente moderación de Hamas con la obtención de poder político, se verificaron las diferencias de orientación entre Al-Fatah y el Movimiento. El 17 de abril de 2006, la *Yihad Islámica* cometió un atentado terrorista en un restaurante en Tel Aviv, provocando la muerte de ocho personas. Los líderes de Hamas consideraron el atentado como legítimo, mientras que Mahmoud Abbas lo calificó de acto terrorista (28).

Podrían aportarse muchos más ejemplos al respecto, pero podemos fácilmente deducir que el Hamas anterior a enero de 2006 es el mismo que el que ganó las elecciones, para la AP. La diferencia es el pragmatismo y el entendimiento por parte del Movimiento de la lógica de *realpolitik*.

Todavía, puede quedar la idea de que Hamas ha adoptado una estrategia incongruente. Pero no lo ha hecho. Hamas no ha renunciado verdaderamente a ninguno de sus principios fundadores y de acuerdo con su ideología no existe ninguna prohibición de negociar o de llegar al poder a través de elecciones (29). Se aplica la máxima de Nicolau Maquiavelo: los fines justifican los medios. En parte, lo que ha hecho Hamas es cumplir uno de los objetivos de su fundación: ocupar el poder político, empezando con la sustitución de la OLP y afirmándose como el representante del pueblo palestino.

(25) PINTO, Maria do Céu: *A Palestina depois da vitoria do Hamas*, p. 100.

(26) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *Enter Hamas: The Challenges of Political Integration*, pp. 5 y 6.

(27) PINTO, Maria do Céu: *A Palestina depois da vitoria do Hamas*, p. 100.

(28) *Ibidem*.

(29) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *Enter Hamas: The Challenges of Political Integration*, p. 21.

La coyuntura interna e internacional poselectoral

Tras su victoria en las legislativas, Hamas se encontró con un escenario compuesto por trabas internas y externas a su gobernación.

SITUACIÓN INTERNA

El sistema político, que el Gobierno de Hamas tenía que hacer funcionar, estaba limitado en su capacidad de acción.

Por ejemplo, para superar un veto presidencial, el Parlamento necesita la mayoría de dos tercios que Hamas no tenía, ni contando con los cuatro diputados independientes favorables al Movimiento.

Además, según las disposiciones del sistema de Gobierno, compete al presidente designar al primer ministro y su Ejecutivo así como recomendar un cuadro general de las políticas a adoptar por el Gobierno (30). Los poderes presidenciales aún contemplan, en la secuencia de los anteriores, disolver el Gobierno y convocar elecciones anticipadas.

Por otro lado, la capacidad del presidente no se resume a poderes sobre el Ejecutivo. Mahmoud Abbas designa también la cúpula política de los Servicios de Seguridad y la dirección del Ministerio Público.

De hecho, aunque técnicamente los Servicios de Seguridad sean responsabilidad del Ministerio del Interior, desde del punto de vista legal y en la realidad, ese control no es más que nominal. Estos Servicios están formados por cerca de 70.000 hombres leales a Al-Fatah. Abbas ha delegado el control de los Cuerpos de Policía y Seguridad Preventiva al Ministerio pero mantiene bajo su control la Fuerza Nacional –el Cuerpo de Seguridad más numeroso– y las agencias de inteligencia de Palestina (31).

Esta situación dejaba entrever que podrían ocurrir violentos enfrentamientos entre las Fuerzas de Seguridad del Estado y las milicias leales a Hamas.

En la Administración Pública –elemento fundamental y estructural de la AP– la mayoría de sus funcionarios son partidarios de Hamas pero los puestos de director de las múltiples direcciones generales han sido nombrados por Al-Fatah.

Este contexto interno hacía que la crispación sea inevitable y adivinaba casi sin dudas enfrentamientos entre las dos principales fuerzas políticas palestinas, las condiciones eran aún más preocupantes pues tanto Hamas como Al-Fatah también tienen sus propias milicias.

SITUACIÓN INTERNACIONAL

Desde que se confirmó el triunfo del Movimiento de Resistencia Islámica en las elecciones municipales, la comunidad internacional adoptó un conjunto de medidas como reacción al suceso.

(30) SHIKAKI, Khalil: *Sweeping Victory, Uncertain Mandate*, p. 123.

(31) SHIKAKI, Khalil: *Sweeping Victory, Uncertain Mandate*, p. 124.

Hamas había sido considerada una organización terrorista por Estados Unidos desde el año 1992 y por la Unión Europea desde 2003 (32). Ambos han puesto a Hamas bajo un embargo económico, situación que el Movimiento aprovechó en su favor. Mientras se realizaba el proceso electoral municipal, los candidatos de Hamas decían de forma abierta que el boicoteo era positivo para la organización, pues cuando América afirmaba estar en guerra con el terrorismo, ellos decían a su pueblo que Estados Unidos estaban en guerra con el islam (33).

Aunque rentabilizó políticamente el boicoteo económico, la verdad es que Hamas empezaba a tener serios problemas de solvencia financiera para sostener la *dawa* y los ayuntamientos que había ganado. Sin embargo, el Movimiento estaba seguro del apoyo de los demás países árabes así como creía que las distintas políticas exteriores dentro de la Unión Europea serían beneficiosas para sus necesidades financieras. Tenía razones para creer en ello, pues entre las elecciones municipales y su victoria en las legislativas, los contactos de la comunidad internacional –principalmente del «Cuarteto»: Estados Unidos, Unión Europea, Rusia y Naciones Unidas– habían aumentado (34). La reacción internacional tras la victoria en las municipales fue muy cautelosa. Como se ha referido anteriormente, se mantuvieron los contactos políticos de forma discreta –a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), periodistas y agencias de inteligencia– pero hubo una mayor atención a las acciones políticas y financieras del grupo.

Pero la ayuda económica extranjera fue bajando gradualmente y pasó a ser canalizada por ONG, dejando de pasar por las instituciones de la AP, lo que aumentó la debilidad financiera de Hamas. El Movimiento Islamista empezó a reducir entonces su dependencia exterior, apoyándose aún más en países como Irán.

Con la llegada a la AP, los contactos políticos de la comunidad internacional con Hamas se redujeron a la mínima expresión, la financiación fue aún menor y se hicieron exigencias políticas serias. El «Cuarteto» exigió como condiciones previas al reconocimiento del nuevo Gobierno palestino la aceptación explícita de los acuerdos y tratados firmados, el reconocimiento del Estado de Israel y la renuncia a la violencia. Este fue el contexto en el que Hamas alcanzó el liderazgo de la AP.

Palestina: un año de Gobierno de Hamas. La materialización del conflicto interno

Cuando Hamas asume formalmente el Gobierno el 29 de marzo de 2006, las arcas del Estado estaban vacías. Varias decisiones políticas eliminaron algunas fuentes de recaudación por parte de la AP y la capacidad de utilización de fondos por el Gobierno islamista fue limitada. Estados Unidos amenazó con poner en su *black list* todas las instituciones bancarias que tuvieran negocios con el Ejecutivo palestino. Esto fue resultado del no cumplimiento de las condiciones impuestas por el «Cuarteto», en ese mismo mes.

(32) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *Enter Hamas: The Challenges of Political Integration*, p. 22.

(33) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *Enter Hamas: The Challenges of Political Integration*, p. 32.

(34) PINTO, Maria do Céu: *A Palestina depois da vitória do Hamas*, p. 101.

Hamas reaccionó una vez más como si no hubiera una crisis, seguro de que los países árabes y musulmanes colmarían las necesidades económicas. Pero los países árabes se limitaron a observar el embargo y, la debilidad económica del Ejecutivo empezó a ser obvia para Hamas.

Como era de esperar, este boicoteo creó una situación socioeconómica difícil en los Territorios Palestinos. Los precios subieron, solamente una parte de los sueldos fueron pagados (lo que es importante pues la AP es el principal contratante en Palestina) y la asistencia social de AP y de Hamas se redujo mucho. La población dejó de pagar alquileres, prestaciones, consumos de agua y luz, lo que provocó un colapso financiero, no solamente en las familias sino también en el tejido económico palestino. El aumento de fenómenos como la prostitución, el consumo de drogas y los atracos fueron ampliamente documentados en este periodo (35).

Mientras los meses pasaban, la intensidad del embargo se redujo pero la imposición de restricciones presupuestarias se mantuvo.

Se garantizó el pago de cerca de 300 dólares por funcionario de la AP. Los empleados recibieron el mismo valor sin hacer distinciones entre sus rangos. Es decir, proporcionalmente, los funcionarios de menor rango recibieron más que los que ocupan posiciones de dirección. Esto se debió al aumento de asistencia económica de la Unión Europea, que extendió su ayuda cerca de un 27% en julio de 2006 (en comparación a los valores atribuidos en 2005) (36). Este apoyo europeo estaba enfocado a los funcionarios públicos, principalmente los que trabajaban en instituciones de salud o educación, lo que hizo que, por ejemplo, los funcionarios del sistema judicial mantuviesen su situación de precariedad económica. Por otro lado, las Fuerzas y Servicios de Seguridad de Palestina, explícitamente descartados de las subvenciones gestionadas por el *Temporary International Mechanism* (37), obtenían su financiación a través del Gabinete del presidente Abbas, que recibía fondos donados por países árabes, o sea, este retroceso en la dureza del embargo hecho por la Unión Europea, aunque haya ayudado a mantener un nivel mínimo de subsistencia de los palestinos ha establecido un sistema con dualidad de criterios y susceptible de originar tensiones corporativas.

A pesar del esfuerzo hecho por la comunidad internacional, Presidencia y Gobierno palestinos en mantener el pago de sueldos (o de parte de ellos), para los empleados de la AP la situación estaba lejos de ser satisfactoria. La irregularidad de las sumas pagadas y el constante riesgo de retrasos en los pagos creara ansiedad en los funcionarios públicos (la mayoría de la población activa en Palestina) y provoca la acumulación de deudas. Es más, como el pago de sueldos se hace sin que el dinero pase por el Ministerio de Hacienda (que se comprende, pues el objetivo es no financiar Hamas) las arcas del Estado se mantienen vacías y es imposible hacer una contabilidad exacta de los fondos recibidos y su posterior aplicación. Desde del punto de vista financiero existía un problema coyuntural (de la población) y un problema estructural (del Estado).

(35) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *After Mecca: Engaging Hamas*, p. 4.

(36) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *After Mecca: Engaging Hamas*, p. 5.

(37) Creado bajo los auspicios del «Cuarteto» en julio de 2006 para gestionar la atribución de fondos de mantenimiento y apoyo al desarrollo de Palestina.

Dominados por la inactividad, precariedad y creciente absentismo la Unión de Empleados del Servicio Público (UESP o UPSE en inglés) empezó una huelga el día 2 de septiembre de 2006 que terminó el 14 de enero de 2007 (38). Esta huelga, muy presente en Cisjordania pero de efectos limitados en Gaza, dificultó aún más la creación de un escenario que permitiera el establecimiento de autoridad. Hamas calificó esta acción como un suceso con motivaciones partidistas y adoptó duras medidas de contención en la franja de Gaza. Según las directrices del Gobierno, todos los funcionarios que en Gaza se involucrasen en la huelga serían sustituidos inmediatamente, dada la fragilidad económica de las familias, la mayoría de los empleados públicos sintieron los efectos de la coacción y renunciaron a su derecho constitucional de huelga.

En Cisjordania, donde hay una mayor influencia de Al-Fatah y donde la huelga tuvo más éxito, el fin se produjo por la presión hecha por la sociedad civil, preocupada con los efectos de la acción laboral en las estructuras de salud y educación (39).

En conclusión, este encadenamiento de sucesos hizo que la función pública siguiese operando, pero a un nivel rudimentario y sin gran obediencia al Ejecutivo, pues lo poco que reciben viene de fuentes exteriores.

Ante el escenario local e internacional, el Gobierno de Hamas temía por su supervivencia y tenía poco margen de actuación. Esto explica lo poco que se hizo por islamizar la sociedad palestina, lo único relevante que se ha implementado en este momento fue impulsar la enseñanza religiosa en el Sistema Educativo.

Como se ha hecho referencia al principio de este trabajo, la islamización de Palestina empezó mucho antes de enero de 2006. A través de la *dawa*, Hamas favorecía la asistencia social y reclutaba, no solamente miembros sino también creyentes, para la causa islamista. La debilidad social y económica en los Territorios siempre ha sido aprovechada como un vehículo de transmisión del adoctrinamiento. Tras ganar las elecciones legislativas, Hamas mantuvo sus prácticas, pero introdujo algunos matices. Mientras estaba en la oposición, el Movimiento de Resistencia Islámica funcionaba en una base transversal, es decir, no requería condiciones a los que recibían su apoyo. Hasta otorgaba privilegios a las familias identificadas con Al-Fatah en su sistema de asistencia popular.

Después del año 2006, la distribución de alimentos pasó a ser selectiva, premiando a los que les eran leales y dejando al margen o castigando a los opositores. Según el testimonio de un palestino residente en Gaza, la implementación local de Hamas es tan eficaz que hay casos en que toda una familia recibe apoyo de Hamas y solamente uno de sus miembros es excluido (40). Esto demuestra claramente las motivaciones políticas de la *dawa*. Aunque se haga bajo los auspicios de la fe islámica, los propósitos reales de la asistencia social resultan políticos y no de difusión de la creencia en el islam o de ayuda altruista. El hecho de que muchas organizaciones internacionales y Estados occidentales no sean capaces de asumir esta orientación de la *dawa*, justifica las subvenciones

(38) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *After Mecca: Engaging Hamas*, p. 7.

(39) *Ibidem*.

(40) CRISIS GROUP INTERVIEW: *Palestinian Resident, Gaza Strip*, noviembre de 2006, disponible en: www.crisis-group.org

atribuidas a múltiples organizaciones islamistas y sus situaciones de excepción ante los distintos embargos.

Si bien el aumento de educación religiosa en las escuelas es la única señal formal de un intento por parte de Hamas de islamizar la sociedad tras haber ganado las elecciones, existen otras señales que pueden indiciar esta práctica. Varios cibercafés y tiendas de música fueron blancos de atentados así como farmacias que venden anticonceptivos en Palestina, pues son percibidos como fuentes de occidentalización e impureza (41). El Movimiento Islamista no ha reivindicado estas acciones, pero se cree que sus ejecutores están en la orilla de la organización o son parte integrante de su organigrama. En el pasado, Hamas siempre defendió estas acciones y ahora que tutela el Gobierno, no las reivindica, pero tampoco las condena.

La incertidumbre económica, la dificultad por obtener medios de subsistencia, la ausencia de una autoridad formal y la creciente inseguridad concedieron a las armas la prerrogativa de ser el elemento más eficaz de conseguir lo que se desea. Al añadirse a esta coyuntura la multitud de Fuerzas de Seguridad sin mando definido y la mezcla de oficiales de Seguridad con las milicias y clanes familiares, es obvio que Palestina estuvo muy cerca de la anarquía total.

El desmantelamiento social y la inexistencia de mando y estructura en los Servicios de Seguridad entablaron una situación en la que las familias más que sustituir el Estado en las competencias de seguridad, han podido hacer lo que deseaban bajo distintas «legitimaciones». Este fenómeno, aunque generalizado, se ha verificado con más intensidad en la franja de Gaza donde es difícil evaluar si son las familias quienes usan a las milicias o al revés (42).

En Palestina, el arma es una protección, un medio de garantizar la adquisición de condiciones mínimas de supervivencia y una señal exterior de fuerza. A este respecto, merece la pena citar el ejemplo dado por un oficial de Seguridad palestino:

«Let's say a police officer tells somebody to move his stand [*basta*] on the street. The person will likely refuse, possibly violently, knowing that the officer can't do anything.

Maybe the person hawking his goods comes from the Qalandiya or Amari refugee camp, the entire membership of which will support him in the confrontation. Or maybe he is a member of the local Al-Fatah organization or is wanted by Israel, which makes him politically untouchable. Or maybe he comes from a strong family. The officer knows that if he arrests him, he will have a personal problem on his hands. Can his security agency protect him from any of these? No, it cannot, only his family can protect him, and it's not worth precipitating a family clash over a little *basta* on the street» (43).

Además de poner de manifiesto el caos e impunidad vividos en Palestina, las declaraciones del oficial palestino demuestran los efectos de algunas políticas adoptadas.

(41) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *After Mecca: Engaging Hamas*, p. 8.

(42) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *After Mecca: Engaging Hamas*, p. 9.

(43) CRISIS GROUP INTERVIEW: *Palestinian security official*, Ramallah, 31 de agosto de 2006, disponible en: www.crisisgroup.org

Cuando el ministro del Interior dijo que no encarcelaría ningún palestino por resistir a Israel, cuando se politizaron los Servicios de Seguridad y cuando la seguridad interna dejó de considerarse como un área prioritaria, se fue poniendo de manifiesto que el ejemplo citado es el reflejo de una situación esperada.

Muchos otros ejemplos podrían ser mencionados para ilustrar la anarquía vivida en Palestina y la dimensión que el uso de la violencia ocupó en la realidad cotidiana en estos Territorios. Desde el punto de vista de la seguridad y de la aplicación de la ley, el cuadro palestino nos sugiere el *Estado Naturaleza* de Hobbes (en la dialéctica contractual), donde la obtención y manutención de derechos básicos estaba bajo la responsabilidad y acción de cada uno.

También en los parámetros de la seguridad en Palestina es importante referir los intentos de Hamas por fundar una rama de seguridad paralela al sistema estatal. Estos intentos no se hicieron sobre la rama paramilitar de la organización, las Brigadas Qassam, pero sobre la Fuerza de Apoyo Ejecutivo (FAE o ESF en inglés). El anuncio de la creación de esta fuerza se hizo en abril de 2006 por el ministro de Interior, Said Siam, donde se le ha atribuido las competencias de hacer cumplir la Ley y de lucha entre facciones (44), aunque públicamente ha sido presentada como la solución para resolver el problema de politización y ausencia de profesionalismo por parte de las estructuras de seguridad. Todavía, ante el escenario palestino, era obvio que el objetivo del Movimiento Islamista era establecer entre las Fuerzas de Seguridad una que le fuera leal y resistiese a las influencias de Al-Fatah o de directivas internacionales, polarizando aún más la situación existente. Según las palabras de un representante de Al-Fatah:

«Hamas formed the ESF to meet several objectives, mainly to establish itself as a legitimate security force through which it can implement its own programs. It is also an attempt to circumvent the existing security establishment and provide legal cover for the activities of Qassam Brigades, especially on the internal front» (45).

No obstante ante la veracidad de la afirmación, es fácil concluir que Al-Fatah percibió la creación de la FAE como una legalización, bajo la legitimidad de la AP, de las Brigadas Qassam así como que veía a la FAE como un oponente declarado a su organización.

Abu Ubayada Jarrah (un antiguo comandante militar de Hamas) tiene el mando de la FAE, que tiene en sus filas miembros de la rama militarizada del movimiento y de la *Yihad Islámica*. Según Hamas, esta FAE integra 5.500 operativos entre quienes hay también miembros de facciones leales a Al-Fatah, una afirmación desmentida por el partido palestino (46).

La FAE está circunscrita a la franja de Gaza pues los intentos de establecerla en Cisjordania han sido controlados por Al-Fatah e Israel. Esta diferencia de implementación se explica una vez más con las diferencias de respaldo popular verificada en los Territorios Palestinos que tiene sus orígenes en las dos ramas de los Hermanos Musulmanes. En

(44) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *After Mecca: Engaging Hamas*, p. 11.

(45) CRISIS GROUP INTERVIEW: *Tawfiq Abu Khusa, Fatah Spokesman and Former Interior Ministry Spokesman*, Gaza City, enero de 2007, disponible en: www.crisisgroup.org

(46) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *After Mecca: Engaging Hamas*, p. 11.

Gaza la estructura de FAE tiene un reconocimiento enorme y está dotada de una red integrada de comunicaciones, un mando bien definido y flexible así como capacidad táctica efectiva. Existen sospechas razonables de apoyo logístico, financiero y operativo de Irán a la FAE, han sido confirmados viajes de operativos de la FAE a aquel país para participar en acciones de entrenamiento. Estos hechos no son negados por la organización que reconoce que sus miembros reciben entrenamiento práctico y académico en varios países (47). La cuestión de los apoyos externos es un factor más de crispación. Mientras que Al-Fatah acusa Hamas de servir a los intereses de Irán y Siria (apoyando intereses de potencias regionales y no nacionales), el Movimiento Islamista dice que Al-Fatah es un instrumento de Israel y Washington.

Hamas se defiende argumentando que desde la creación de la FAE el número de ataques a instalaciones gubernamentales, los secuestros y la criminalidad en la calle han bajado. Todavía, es igualmente innegable que esta nueva FAE poco hizo –y a lo mejor lo ha promovido– para contener la proliferación de armamento y las milicias familiares. Es más, miembros de las Brigadas Qassam han adoptado comportamientos de impunidad ante la Ley, haciendo justicia por sus propios medios con el apoyo o connivencia de la FAE. Ésta también ha sido la autora de numerosos ataques a instalaciones de Al-Fatah, luchas de facciones y asesinatos. Considerando los propósitos fundadores de Hamas, la FAE complementa sus objetivos pues es responsable de la lucha interna con Al-Fatah mientras que las Brigadas Qassam se ocupan de los atentados en contra de Israel. Es decir, aunque la llegada del Movimiento de Resistencia Islámica al poder nos ha dado algunas señales de moderación e integración en el sistema político, una mirada más cautelosa nos demuestra que, bajo argumentos de estabilización, las metas siguen siendo las mismas.

Mucho se ha debatido sobre la legalidad de la FAE y sobre la posibilidad de su disolución. Pero no se ha llegado a ninguna conclusión en términos de legalidad y su disolución está fuera de la agenda. Para Hamas, la disolución de la FAE representaría un aumento de la criminalidad –que sería de su responsabilidad– e iba a conceder a sus rivales la oportunidad de que lo debilitaran aún más.

En enero de 2007, el presidente Abbas declaró la ilegalidad de la FAE y anunció que, o se integraba verdaderamente en la estructura de seguridad del Estado o sería desmantelada. Hamas contestó algunas horas después diciendo que la fuerza duplicaría sus activos hasta alcanzar los 12.000 hombres. Esto dio origen a violentos combates entre las dos fuerzas en el mismo mes de enero (48).

En definitiva, la violencia declarada entre las dos facciones había empezado antes de enero de 2007 pero de forma puntual.

El 21 de noviembre de 2006, Abd-al-Aziz Shahin, un veterano del Consejo Revolucionario de Al-Fatah que fundó el movimiento de jóvenes del partido en la franja de Gaza en los años ochenta, fue herido en el primer ataque a políticos no involucrados en el sistema de seguridad. El 11 de diciembre del mismo año, los tres hijos de Baha Ballousha,

(47) CRISIS GROUP INTERVIEW: *Islam Shahwan, ESF Spokesman*, Gaza City, enero de 2007, disponible en: www.crisisgroup.org

(48) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *After Mecca: Engaging Hamas*, p. 13.

general del Servicio de Inteligencia, fueron asesinados mientras estaban en el coche de su padre en dirección a la escuela donde estudiaban. Shaikh Adel Nassar, un clérigo musulmán no partidario de Hamas, fue abatido el 4 de enero del año siguiente cuando salía de una mezquita en el campo de refugiados de Magahzi después de haber pronunciado un sermón en el que criticó el papel de los islamistas en el recrudecimiento de la violencia (49). Aunque Hamas no haya reivindicado estos asesinatos, para Al-Fatah no existen dudas en cuanto a la autoría de estos actos de violencia. La responsabilidad de Hamas es difícil de esconder, principalmente en el último caso. Además, en el mismo día en que Nasser fue asesinado, miembros de la FAE y de las Brigadas Qassam cercaron la casa del coronel Muhammad Abu Ghrayib –un hombre próximo del líder de Al-Fatah en Gaza– hasta que consiguieron matarle, a él y a sus guardaespaldas y herir de gravedad a su familia (50). Esta acción ha tenido como objetivo demostrar que nadie está fuera del alcance de Hamas. El cerco al domicilio del coronel Abu Ghrayib provocó numerosas víctimas colaterales, hecho que no preocupó a la cúpula directiva del Movimiento de Resistencia Islámica y que puede mostrar el cariz totalitario y maniqueo islamista de la organización ya que, bajo la legitimidad de Alá, todo es admisible en la eliminación de infieles. Los combates y enfrentamientos entre las dos fuerzas palestinas se prolongaron por todo el mes de enero, causando la muerte de varios miembros de ambas fuerzas.

Los combates continuaron en febrero, con particular intensidad en el norte de la franja de Gaza donde la gran mayoría de las instalaciones de seguridad de la AP fueron destruidas u ocupadas por elementos de la FAE y de las Brigadas Qassam. Como consecuencia, Al-Fatah ocupó la Universidad Islámica –un baluarte de Hamas en Gaza– y realizó varios ataques a ministros de la AP (los símbolos de poder de Hamas). En Cisjordania, Al-Fatah secuestró a miembros de Hamas para poder negociar el fin de los cercos y la liberación de algunos de sus elementos que estaban en manos de los islamistas en Gaza (51). El escenario de violencia paralizó la vida en Gaza lo que ha perjudicado aún más una situación que ya era de extrema debilidad.

Podemos afirmar que al comienzo de los enfrentamientos Al-Fatah sufrió duros golpes pues seguía apoyando estrategias políticas para debilitar a Hamas, mientras estos últimos adoptaron técnicas bélicas de guerrilla para lograr la desaparición de Al-Fatah. Cuando Al-Fatah decide jugar según las mismas reglas que el Movimiento Islamista equilibra la situación, desde el punto de vista de las muertes en combate, pero no alcanza soluciones para el impasse y tensión de poder, agravando incluso la coyuntura política y social palestina. La victoria de una de las fuerzas era virtualmente imposible y en el caso –por algún motivo– de que una de ellas lograra una superioridad innegable ante la otra y ganara el enfrentamiento, el precio político sería demasiado alto de soportar (pues implicaría un elevado número de muertes, destrucción de infraestructuras y desmembramiento de la unidad palestina). El corolario de esta etapa de enfrentamientos ocurre cuando algún tiempo después de interceptar Hamas un convoy de camiones egipcios que iban a abastecer la guardia presidencial, se alcanza un consenso entre las dos fuerzas para conseguir un alto el fuego.

(49) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *After Mecca: Engaging Hamas*, p. 14.

(50) *Ibidem*.

(51) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *After Mecca: Engaging Hamas*, p. 15.

Las razones que explican que este conflicto no se haya expandido de forma generalizada por todo el Territorio y que tampoco haya tenido mayor intensidad, tienen que ver con los diferentes niveles de implantación de Al-Fatah y Hamas en Cisjordania y Gaza. Además, el hecho de que la motivación de los combates fuesen puramente política, no motivó la captación de diferencias étnicas para los enfrentamientos, pero la existencia de una minoría importante no politizada de la población hizo que muchos palestinos ocupasen una posición de observadores (y víctimas) en vez de elementos activos en las actividades bélicas.

El Acuerdo de La Meca

Mientras ocurrían los enfrentamientos entre las dos partes, se iba a negociar un acuerdo que crease las condiciones para el término de las hostilidades y para intentar formar un cuadro político de cooperación que lograra solucionar los problemas estructurales que asolaban el panorama político palestino.

La violencia y la extrema crispación vivida impedían que estos esfuerzos diplomáticos ocurriesen a la velocidad deseada pero esa misma violencia y su aumento a niveles políticamente insoportables (considerando los objetivos de ambas partes) han puesto a Al-Fatah y Hamas bajo presión para llegar a un acuerdo.

A finales del año 2006, Al-Fatah y Hamas habían acordado que se constituiría un nuevo gobierno que representase los resultados de las elecciones legislativas. Sería entonces un Ejecutivo alargado de unidad nacional. Este acuerdo estaba fijado por el Documento de Conciliación Nacional de 25 de junio (52) que también contemplaba directrices que reconocían el derecho de los palestinos de resistir al «ocupante» y decía que las conversaciones con Israel eran responsabilidad de la OLP y del presidente. Es decir, este Documento imponía que el Gobierno fuese repartido por los diversos actores políticos –olvidando mencionar la forma de hacerlo; seguía reivindicando el derecho de lucha con Israel– no respetando las disposiciones del «Cuarteto»; y mantenía a Hamas lejos de la diplomacia internacional.

Bajo los auspicios de varios diplomáticos árabes este Documento fue utilizado como base para otro que lograra traspasar los problemas del anterior. Ante el nuevo ímpetu del proceso, las partes acordaron que el presidente Abbas escribiera una *letter of commission* que sería un Documento anejo al Documento de Conciliación Nacional y que el primer ministro aceptaría sin reservas (53). Este entendimiento ha sido extendido al ámbito ministerial, donde las diversas carteras serían repartidas proporcionalmente entre todos los partidos que hubiesen obtenido escaños en las legislativas.

A finales del mes de noviembre, solamente tres puntos del acuerdo se mantenían en discusión. El primero era la atribución de los llamados «Ministerios de soberanía», en concreto los de Hacienda, Interior, Asuntos Exteriores e Información. En segundo lugar se encontraba el texto que haría la *letter of commission*. Por fin, estaba por saber la capa-

(52) Véase Documento, disponible en: www.jmcc.org

(53) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *After Mecca: Engaging Hamas*, p. 16.

cidad de Abbas para terminar con las sanciones. Una vez más, debido a la violencia en las calles, las negociaciones se estancan y Abbas amenaza con la convocatoria de elecciones presidenciales y legislativas anticipadas. Hamas contestó argumentando la inconstitucionalidad del procedimiento, diciendo que la convocatoria de elecciones era un intento de golpe de Estado, según el Movimiento Islamista, había incluso en ese momento gente trabajando para la fabricación de los resultados (54).

El impasse crece con el aumento de la violencia. De hecho, incluso sin el escenario de lucha armada existían puntos clave para la conclusión de un acuerdo que las partes no deseaban ni siquiera hablar. La inclusión de Hamas en la OLP, la aceptación de la FAE por parte de Al-Fatah y el rechazo de Hamas por asumir formalmente el cumplimiento de los tratados internacionales firmados por Palestina, eran cuestiones clave para el proceso diplomático.

Los múltiples episodios de enfrentamientos hicieron que las negociaciones tuviesen pequeños momentos de desarrollo hasta que en enero de 2007 Al-Fatah acepta la continuación de Haniya como primer ministro y Hamas acepta que sea Abbas quien eligiera el ministro de Interior de entre un listado propuesto por el Movimiento, mientras que Hacienda iba a estar bajo el mando de un hombre independiente, Salam Fallad (55).

Finalmente el día 8 de febrero del mismo año el Acuerdo de La Meca es oficialmente concluido bajo los auspicios de Arabia Saudí. El texto final es un buen ejemplo de la práctica diplomática de «medir las palabras», muy frecuente en las resoluciones de Naciones Unidas. La *Letter of Commission* de Abbas llama a Haniya a «cumplir» con los intereses de los palestinos «respetando» los acuerdos y tratados del pasado. De este modo, Hamas dejó caer la exigencia de que los tratados solamente serían respetados en el caso de que se «sirviesen los intereses palestinos». Esta ingeniería semántica no vinculó a Hamas a los tratados ya firmados, lo que hizo que no se cumpliera el requisito impuesto por el «Cuarteto» del reconocimiento de Israel. Es más, al mantener los procesos de negociación con Israel bajo responsabilidad de Al-Fatah, Hamas logra el no reconocimiento tácito del Estado vecino, pues políticamente cuando se acepta negociar se acepta también (aunque de forma tácita) al interlocutor como un actor político. Hamas venía desarrollando esta política de *blackout* ante Israel para poder mantener intacto uno de sus tres pilares y en La Meca lo hizo una vez más.

La Meca también establece que Hamas se quedaría con nueve ministerios, Al-Fatah con seis, cinco para independientes y cuatro para los representantes de otras organizaciones políticas palestinas.

Los desafíos del Acuerdo son muchos y delicados. El nombramiento del viceprimer ministro (que trabajará codo con codo con el primer ministro de Hamas) es una prerrogativa de Abbas y el ministro de Interior, aunque de responsabilidad de Hamas, está sujeto a veto presidencial (56). La reforma de la OLP no fue discutida y tampoco se estableció una base para discusión futura. Por fin, las Fuerzas de Seguridad –en particular la

(54) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *After Mecca: Engaging Hamas*, p. 16 y 17.

(55) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *After Mecca: Engaging Hamas*, p. 18.

(56) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *After Mecca: Engaging Hamas*, p. 20.

FAE que Hamas rechaza eliminar bajo ningún concepto y Al-Fatah se niega a aceptar– y la pérdida de control sobre los enfrentamientos entre milicias, familias y organismos policiales tampoco ha sido reflejado en el texto final.

La implicación de Arabia Saudí ha dado una gran importancia política a las disposiciones acordadas ya que la reputación de la propia Familia Real fue comprometida en las negociaciones. Los intereses saudíes son ganar más influencia en la región y reducir el poder de Irán. Las partes sabían que el primero en violar el Acuerdo estaría provocando directamente el poder saudí así como que tendría un alto precio político que pagar junto a la población palestina.

El Acuerdo logró la conclusión de los combates pero no ofreció una solución al problema de fondo. De hecho, no ha sido más que un paliativo. Los detalles son escasos y muchas veces las disposiciones del Acuerdo son meras declaraciones de intenciones.

Volviendo otra vez a Hobbes, la seguridad es la principal condición para que haya un Estado. Sin ella, no existen condiciones para implementar políticas sociales, desarrollar sistemas financieros, crear un tejido económicosocial o hacer que el sistema educativo funcione. Incluso, para el autor, la necesidad de seguridad ha sido la principal razón que llevó a las poblaciones a firmar el «contrato» que instituye el Estado. Desde mi punto de vista, el caso palestino es un laboratorio ideal para comprobar la dialéctica de Hobbes. Todos los esfuerzos hechos para apaciguar y crear un Estado palestino sólido olvidaron o no plantearon el aspecto de seguridad correctamente, y La Meca no fue una excepción. Además otras cuestiones no tratadas en el Documento hubieran tenido una importancia fundamental para el proceso. La no resolución del tema de seguridad ha sido la verdadera causa para la continuación del *status quo* anterior al proceso. La seguridad es un aspecto clave en todos los casos de *State building* aún más importante es en Palestina, ante lo que ha pasado en el año que antecedió el Acuerdo. A este respecto se podría argumentar que no existían condiciones para tratar este tema y que cualquier intento de incluirlo en los asuntos a negociar iba a comprometer lo que se ha logrado acordar. Es cierto, pero desde mi punto de vista este razonamiento tiene dos problemas: si el tema de seguridad no es tratado, los demás no tendrán condiciones viables para una implementación real y; al reconocer la imposibilidad de definir la seguridad no se debe presentar un acuerdo como la solución del problema estructural, lo que se hizo en La Meca.

Desde el punto de vista de las técnicas y/o teorías de resolución de conflictos, la conciliación es otro de los graves errores que, por omisión, este Tratado comete.

La resolución de conflictos armados y de otro tipo de conflictos (personales, empresariales, etc.) tienen varios aspectos y técnicas en común. Además, el hecho de que en un conflicto armado las partes han pasado gran parte de su tiempo intentando liquidar sus adversarios les otorga contornos especiales. Según una definición básica de resolución de conflictos armados propuesta por Peter Wallensteen:

«Where the conflicting parties enter into an agreement that solves their central incompatibilities, accept each other's continued existence as parties and cease all violent action against each other» (57).

(57) WALLENSTEEN, Peter: *Understanding Conflict Resolution*, p. 8.

Indagando simplemente en lo que respecta al reconocimiento de la existencia común por las partes, encontramos la importancia de la conciliación. Si esto no se verifica, tenemos un acuerdo sin condiciones de implementación o un acuerdo de capitulación. Para conseguir la resolución de un conflicto, las partes deben asumir la coexistencia y la participación conjunta en futuros acuerdos. Es verdad que la conciliación absoluta e inmediata es puramente teórica y extremadamente difícil de obtener en términos prácticos. Sin embargo, tiene que existir algún nivel de confianza entre las partes para que se empiece a construir la conciliación real. Pues esto no se ha trabajado en La Meca. El malestar en Hamas sigue, principalmente con las prerrogativas que Abbas mantiene. Al-Fatah nunca ha visto en Hamas el deseo de coexistencia política (debido a su ideología) y nada indica que su posición haya cambiado después del acuerdo de febrero (58).

Otro aspecto de la definición que merece la pena comentar a la luz del Acuerdo de La Meca son las incompatibilidades. El texto resultante del compromiso entre Al-Fatah y Hamas apenas establece un encuadramiento y algunos mecanismos sobre los cuales las dos partes deben armonizar sus incompatibilidades. Al no resolver los antagonismos de fondo, el texto sólo puede aspirar a ser un dispositivo para interrumpir las hostilidades directas materializadas en agresividad física y nunca ser un acuerdo de paz.

Como cabía esperar –aunque hubiera mucha esperanza depositada en el Acuerdo– la violencia vuelve a las calles palestinas. En la primera mitad de junio de 2007 se produjeron violentos enfrentamientos entre las fuerzas de Hamas y Al-Fatah para lograr el control de Gaza hasta que el día 14 del mismo mes un ejército islamista bien organizado y armado ocupa las instalaciones de la AP en Gaza y el palacio presidencial.

En seguida, el presidente Abbas disuelve el Gobierno de unidad nacional y declara el estado de emergencia. Esto ha sido el final absoluto del Acuerdo de La Meca y se produjo un cambio importante en el panorama interno palestino.

Estos eventos han producido en pocos días más de 140 muertos y 1.000 heridos graves, mostrando un aumento exponencial del nivel de violencia. Varios militantes de Al-Fatah fueron arrojados desde los tejados y hubo múltiples ejecuciones sumarias (59). Las fuerzas leales a Al-Fatah contestaron con igual nivel de agresividad, llevando a un escenario de falta de orden público y de «guerra civil» que hasta finales de octubre de 2007 no ha tenido final.

Conclusiones

Benjamin Barber, uno de los pensadores políticos más importantes de la actualidad, basa sus estudios en la premisa de que la democracia no se resume o agota en procesos electorales. La democracia supone un conjunto de valores y prácticas sociales a las cuales se suman los sufragios periódicos.

El hecho de que un partido gane unas elecciones libres o simplemente acepte participar en ellas no hace que sea democrático. Un buen ejemplo de esto lo encontramos en los

(58) CRISIS GROUP INTERVIEW: *Tawfiq Abu Khusa, Fatah Spokesman, Gaza City, noviembre de 2006, disponible en: www.crisisgroup.org*

(59) INTERNATIONAL CRISIS GROUP: *After Gaza*, pp. 1 y 2.

años treinta en Alemania con la Constitución de Weimar a través de la cual el Partido Nacionalsocialista logra ganar el poder.

Asimismo, el hecho de que Hamas haya ganado las elecciones no hace que tenga legitimidad democrática. Tendrá legitimidad electoral pero eso no lo hace un actor político integrado en el sistema político nacional, regional o internacional. Con esto no quiero argumentar que se deba hostilizar a Hamas. Pero tampoco creo que se le deba aceptar en el juego político sin que éste cumpla determinados requisitos.

Este conflicto, como la mayor parte de ellos, reside en una lucha por el poder. Al-Fatah está integrada en la lógica política, aunque lejos de ser actor político ideal. Hamas no se integró y tampoco da muestras de querer integrarse. El Movimiento se inserta en una perspectiva política muy amplia que no se sintetiza en la obtención de poder local, lo que hace más difícil esperar de Hamas la aceptación de normas democráticas y el respeto por Israel o la comunidad internacional.

Una vez que se ha dejado que el panorama palestino llegue a tales niveles de desestructuración estatal, los objetivos de la comunidad internacional deberán ser de aislar el Movimiento desde del punto de vista financiero y de respaldo popular, pues ya es tarde para implementar una estrategia de cambio intramovimiento que lo prepare para la asunción política. Al verse sin respaldo popular, y aunque con apoyo político exterior, Hamas tendrá más dificultad a la hora de implementar su agenda. Es más, si a esto juntamos el aislamiento económico (del grupo y no de Palestina) pasará por un momento de debilidad y aparecerán facciones que afectaran la unidad del grupo. En este momento se deberá apoyar la(s) facción(es) dispuesta(s) a aceptar las condiciones necesarias a la integración en la vida pública. Y los principales actores en la región: Israel, Estados Unidos y Unión Europea al rellenar los espacios de ayuda social tradicionalmente ocupados por Hamas tendrán un buen comienzo para la aplicación de esta estrategia.

Un cambio en Hamas es también un vaciamiento de argumentos de Al-Fatah para la lucha armada, lo que supondrá un fin en los conflictos internos y una excelente base de trabajo para acuerdos que permitan una coexistencia con Israel. Y digo base pues sería un error asumir que el apaciguamiento entre los dos grupos palestinos se traduciría en el fin absoluto de la lucha. Las influencias externas de Irán y Siria no desaparecerían.

Mientras Hamas sea el Hamas contemplado en su Carta no se podrá poner un fin a los enfrentamientos porque no sólo no juega de acuerdo con los principios de un Estado demócrata sino también porque «justifica» acciones violentas de revancha por parte de Al-Fatah. Es decir, Al-Fatah podrá seguir la persecución de hegemonía nacional de forma justificada ante el mundo y Hamas seguirá intentando imponer un Estado islamista en Palestina.

Bibliografía

ARÍSTEGUI, Gustavo de: *El islamismo contra el Islam. Las claves para entender el terrorismo yihadista*, Barcelona, Sine Qua Non, 2004.

LEVITT, Matthew: *Hamas. Politics, Charity and Terrorism in the Service of Jihad*, Yale University Press, Washington, 2006.

NYE, Joseph S.: *Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História*, Gradiva, Lisboa, 2002.

RASHID, Ahmed: *Jihad*, Cosac & Naify, São Paulo, 2003.

WALLENSTEEN, Peter: *Understanding Conflict Resolution*, Sage, Londres.

Artículos, Informes y Working Papers

«After Mecca: Engaging Hamas», *Middle East Report*, número 62, International Crisis Group, Amman/Jerusalén/Bruselas, 28 de febrero de 2007.

«AfterGaza», *Middle East Report*, número 68, International Crisis Group, Amman/Jerusalén/Gaza/Bruselas, 2 de agosto de 2007.

BURKE, Megan: «Recovering from Armed Conflicts: Lessons Learned and Next Steps for Improved International Assistance», *FRIDE Working Paper*, número 22, abril de 2006.

DORAN, Michael: «The Pragmatic Fanaticism of al-Qaeda: An Anatomy of Extremism in Middle Eastern Politics», *Political Science Quarterly*, volumen 117, número 2, verano de 2002.

«Enter Hamas: The Challenges of Political Integration», *Middle East Report*, número 49, International Crisis Group, Amman/Jerusalén/Bruselas, 18 de enero de 2006.

JOFFÉ, George: «Islão e Democracia», *O Mundo em Português*, número 50, noviembre de 2003.

JONES, Sidney: «Asking the Right Questions to Fight Terror», *The Jakarta Post*, 9 de enero de 2006.

PINTO, Maria do Céu: «A Palestina depois da vitória do Hamas», *Relações Internacionais*, número 11, setembro de 2006.

SHIKAKI, Khalil: «Sweeping Victory, Uncertain Mandate», *Journal of Democracy*, volumen 17, número 3, julio de 2006.

WIKTOROWICZ, Quintan y KALTENTHALER, Karl: «The Rationality of Radical Islam», *Political Science Quarterly*, volumen 11, número 2, verano de 2006.

Sítios web

En: www.crisisgroup.org

En: www.mideastweb.org

En: www.jmcc.org

RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS



MARSHAK, Robert J.

Cambio organizacional: trabas, contratiempos y dificultades más habituales

Ediciones Deusto, España 2007

Rústica. 194 páginas.

Los miembros de la cúpula directiva suelen emprender los procesos de cambio organizacional centrándose en aspectos lógicos y racionales, sin tener en consideración lo que el autor llama los procesos ocultos del cambio. Dichos procesos son fruto de la distancia entre los nuevos objetivos de la organización y los objetivos reales de los empleados y se manifiestan en forma de miedo, incumplimiento de tareas, sabotaje, agendas ocultas, etc. En este libro, ROBERT J. MARSHAK clasifica cinco tipos de procesos ocultos que pueden darse en una organización y describe las técnicas y las herramientas que los directivos tienen a su alcance para asegurar que sus procesos de cambio organizacional se lleven a cabo con éxito. *Cambio organizacional: trabas, contratiempos y dificultades más habituales* es una guía especialmente diseñada para directivos que se enfrentan a procesos de cambio en su organización, así como para consultores, especialistas en Recursos Humanos y estudiosos de la materia.

ROBERT J. MARSHAK, nació en California, Estados Unidos, en 1954. Es presidente de Marshak y Asociados, profesor de Gerencia y Cambio Organizacional en la American University en Washington D.C. A su vez, es editor del *Journal of Applied Behavioral Science* y miembro de la Organization Development Network. Ha sido galardonado, entre otros, con el Premio Development Network's Lifetime Achievement en el año 2000 y el Best Action Research Paper, Organization Development and Change Division por la Academy of Management en 2004.

J. F. V.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

CLAUSURA DEL VII CURSO DE ALTOS ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA OFICIALES SUPERIORES IBEROAMERICANOS (AEEOSI)



El día 7 de marzo a las 12:00 horas, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la clausura del VII Curso AEEOSI.

CONFERENCIA GENERAL



Dentro del ciclo de conferencias generales que el CESEDEN lleva a cabo a lo largo del año académico, el pasado martes día 11 de marzo tuvo lugar en el aula magna de este Centro una conferencia titulada: *La proliferación nuclear. La cuestión de Corea del Norte e Irán*, pronunciada por el excelentísimo señor don Guillermo Velarde, general de división del Ejército del Aire, catedrático de Física Nuclear y presidente del Instituto de Fusión Nuclear de la Universidad Politécnica de Madrid.

Hizo la introducción el teniente general Bernal, director del CESEDEN, que aprovechó el acto para hacer la presentación de la Monografía número 98: *La energía y su relación con la Seguridad y Defensa*.

En la conferencia se habló, de la «proliferación nuclear» que es de rabiosa actualidad, y permitió adentrarse en el problema, al concretarlo en unos países de conocida importancia estratégica tales como Corea del Norte e Irán.

La conferencia se desarrolló citando y haciendo un estudio riguroso de los nueve países que, en la actualidad, disponen de armamento nuclear.

1ST WORKSHOP STANDARDISATION EU BATTLEGROUP PREPARATION ACTIVITIES

Los días 12 y 13 de marzo de 9:00 a 17:00 horas, tuvo lugar en las aulas números 19 y 20 de este Centro, la reunión *1st Workshop Standardisation EU Battlegroup Preparation Activities*, organizada por el Estado Mayor Conjunto.

IV CURSO DE SEGURIDAD DE LAS TIC

Entre los días 24 de marzo al 4 de abril de 9:00 a 14:00 horas, tuvo lugar en el aula número 20 de este Centro, la celebración del IV Curso de Seguridad de las TIC, dirigido por el Centro Criptológico Nacional.

REUNIONES DEL PGC (*PROGRAMME COORDINATION GROUP*) DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA (EDA)

El día 8 de abril de 9:00 a 17:00 horas, en la sala «Hernan Cortés» de este Centro tuvo lugar las reuniones previstas en Madrid del PCG de la EDA, organizadas por el Estado Mayor Conjunto.

COMIDA-CONFERENCIA-COLOQUIO Y ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA DE LA ASOCIACIÓN DE DIPLOMADOS EN ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (ADALEDE)



El día 26 de marzo, tuvo lugar en el comedor «Cristobal Colón» y en el paraninfo de este Centro, la celebración de la comida-conferencia-coloquio, y posterior asamblea general ordinaria de la ADALEDE.

VISITA AL CESEDEN DEL CURSO DE MANDO Y ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LA ACADEMIA DE MANDO Y ESTADO MAYOR DE LAS FUERZAS ARMADAS DE ALEMANIA



El día 7 de abril visitó el CESEDEN una delegación del Curso de Mando y Estado Mayor Conjunto de la Academia de Mando y Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Alemania, al mando del coronel Steenbock, compuesta por 26 oficiales.

Durante su estancia, asistieron a conferencias a cargo de la Dirección General de Política de Defensa, el Estado Mayor Conjunto y la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas y a una comida ofrecida por este Centro.

VISITA DE INFORMACIÓN DE ALUMNOS DEL ISSMI (ISTITUTO SUPERIORE DI STATO MAGGIORE INTERFORZE) DE ITALIA AL CESEDEN



El día 8 de abril visitaron España alumnos del X Curso de Estado Mayor del ISSMI italiano, la delegación estuvo compuesta por 57 oficiales-alumnos italianos y de otros países, acompañados por 11 profesores de este Instituto, a la cabeza del general de división don Pietro Valente

Durante su estancia, asistieron a conferencias a cargo de la Dirección General de Política de Defensa y este Centro, el cual visitaron.

JORNADA SOBRE SOSTENIMIENTO EN LAS FUERZAS ARMADAS

El día 22 de abril tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la Jornada sobre Sostenimiento en las Fuerzas Armadas, organizada por la Dirección General de Armamento y Material. El acto fue presidido por el director general de Armamento y Material.

VISITA AL CESEDEN DEL DIRECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE DEFENSA NACIONAL DE POLONIA

El día 23 de abril visitó el CESEDEN una delegación de la Universidad de Defensa Nacional de Polonia al mando del director de esta Universidad, excelentísimo señor general de brigada Janusz Krecikij.

Durante su estancia, asistieron a una conferencia sobre el CESEDEN, visitaron el Museo Thyssen y el Madrid de los Austrias.

CICLO DE CONFERENCIAS DE LA CÁTEDRA «MARQUÉS DE SANTA CRUZ DE MARCENADO» DEL CESEDEN-FUNDACIÓN SAGARDOY

El día 29 de abril a las 18:30 horas, dentro del ciclo de conferencias de la Cátedra «Marques de Santa Cruz de Marcenado» del CESEDEN-Fundación Sagardoy, el excelentísimo señor teniente general don Andrés Navas Ráez, jefe del Estado Mayor del Mando de Operaciones. Impartió una conferencia en la sede de la Fundación Sagardoy, con el título: *Mando Operativo de las Fuerzas Armadas (el mando de operaciones y las misiones actuales)*.

CONSEJO DE PRESIDENTES DE EURODEFENSE



Entre los días 10 y 12 de abril tuvo lugar en el CESEDEN el Consejo de Presidentes de EuroDefense, al que asistieron delegaciones de Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Rumania.

XIII JORNADAS DE HISTORIA MILITAR



Entre los días 14, 15 y 16 de abril tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, las XIII Jornadas de Historia Militar con el tema general: *Conmemorativas del bicentenario de la guerra de la Independencia* y la exposición por parte de los ponentes de una serie de conferencias, seguidas de coloquio.

La dirección de las mismas estuvo a cargo del excelentísimo señor don Pedro Bernal Gutiérrez, teniente general director del CESEDEN y presidente de la CEHISMI.

II CURSO DE ALTA GESTIÓN DE RELACIONES LABORALES Y PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN ESTABLECIMIENTOS MILITARES



Entre los días 16 de abril y 3 de junio, en el aula número 2, se celebró el II Curso de Alta Gestión de Relaciones Laborales y Prevención de Riesgos Laborales en Establecimientos Militares. Asistieron 32 concurrentes militares y civiles.

XXXVII CONFERENCIA DE DIRECTORES DE COLEGIOS DE DEFENSA DE PAÍSES DE LA OTAN



Entre los días 20 y 23 de abril tuvo lugar en Toledo la XXXVII Conferencia de Directores de Colegios de Defensa de países de la OTAN. La recepción de las delegaciones participantes se realizó en el CESEDEN, entre los días 19 y 20 de abril

Esta conferencia está organizada por el *NATO Defence College*, con sede en Roma, con el apoyo de la nación anfitriona del CESEDEN.

VISITA AL CESEDEN DE LA DIRECTORA DEL COLEGIO IBEROAMERICANO DE DEFENSA



El día 24 de abril visitó el CESEDEN la directora del Colegio Iberoamericano de Defensa, excelentísima señora contralmirante Flanders, US Navy.

Durante su estancia, asistió a una reunión de trabajo en el despacho del director del CESEDEN. Participaron los oficiales generales de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas y de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa en función de su disponibilidad.

VISITA AL CESEDEN DEL RECTOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS SUPERIORES MILITARES (IESM) DE PORTUGAL



Los días 28 y 29 de abril visitó el CESEDEN el director del IESM de Portugal, excelentísimo señor teniente general Duarte Manuel Alves dos Reis, acompañado por el coronel José Moura Marques.

Durante su estancia, visitó las instalaciones de este Centro, asistiendo a la presentación sobre el CESEDEN-ESFAS y a una reunión de trabajo sobre «Aspectos para el desarrollo de los estudios militares superiores conjuntos en ambos países».

- 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.