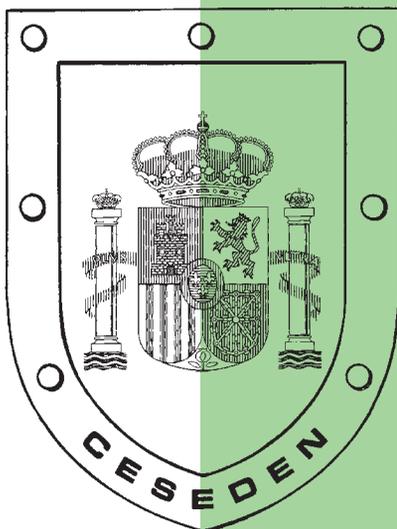


BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 310



año 2009

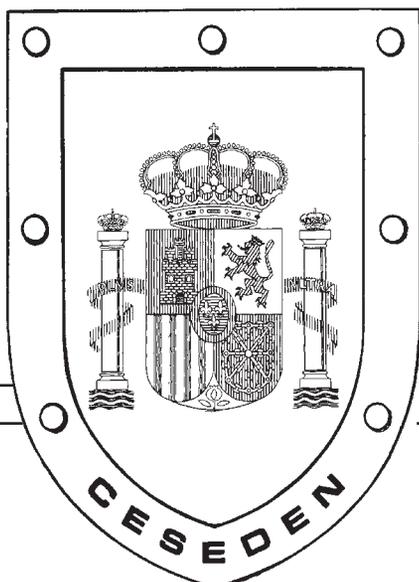
COLABORACIONES

- **NUEVOS RETOS, NUEVA ORGANIZACIÓN MEJORANDO NUESTRA EFICACIA**
Juan Carlos Castelo Villanueva
Capitán de corbeta.
- **IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA COMO FACTOR BELÍGENO**
Rafael Aparicio Azcárraga
Comandante de la Guardia Civil.
- **EL CONFLICTO EN EL CONGO**
Jesús Alonso Blanco, Santiago Calderón Calatayud, José Cortés Sánchez, Emilio Cotillas Martínez, Diego Díaz de Villegas Roig y Domínco Eloy Gomes.
Comandantes del X Curso de Estado Mayor de la ESFAS.
- **LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NUCLEAR DE ESTADOS UNIDOS: OPCIONES DEL PRESIDENTE OBAMA**
Belén Lara Fernández
Doctora en Ciencias Políticas por la UCM.
- **SESENTA AÑOS DE LA OTAN: UN PASADO DE ÉXITO Y UN FUTURO INCIERTO**
Santiago Acosta Ortega
Comandante de Intendencia de la Armada.
- **LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN EN SHANGHAI**
Enrique Sastre Avia
Alumno del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado».

RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS

ACTIVIDADES DEL CENTRO

MINISTERIO DE DEFENSA



BOLETÍN DE INFORMACIÓN

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

SUMARIO

Colaboraciones

- Nuevos retos, nueva organización mejorando nuestra eficacia 7
- Importancia de la economía como factor belígero ... 13
- El conflicto en el Congo 19
- La política de seguridad nuclear de Estados Unidos: opciones del presidente Obama 43
- Sesenta años de la OTAN: un pasado de éxito y un futuro incierto 69
- La Organización para la Cooperación en Shanghai . 87

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: 076-09-067-X (edición en papel)
ISSN: 0213-6864

Depósito Legal: M-4350-1987

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 900 ejemplares

Fecha de edición: diciembre 2009

NIPO: 076-09-068-5 (edición en línea)



COLABORACIONES

NUEVOS RETOS, NUEVA ORGANIZACIÓN MEJORANDO NUESTRA EFICACIA

Juan Carlos Castelo Villanueva
Capitán de corbeta

Los nuevos retos (1)

El mundo en que vivimos está todavía muy lejos de ser un espacio seguro. Durante la guerra fría, los ejércitos occidentales se preparaban para la defensa del territorio y la guerra convencional o nuclear contra adversarios definidos (2).

La caída del muro de Berlín trajo como consecuencia la desaparición de estos adversarios definidos y por ello una gran sensación de paz y seguridad. Incluso durante años se llegó a considerar que la guerra estaba en trances de desaparecer y que todos los conflictos podrían resolverse por métodos pacíficos.

Esta utopía de la paz (3) ha resultado ser falsa. Es cierto que las agresiones a gran escala contra un Estado occidental son improbables pero en este mundo cada vez más globalizado aparecen constantemente nuevas amenazas más diversas, menos visibles y menos previsibles (4).

Ningún país tiene capacidad de enfrentarse por sí solo a estas nuevas amenazas. Por ello todas las estrategias occidentales de seguridad y defensa, incluida la española (5) se basan en un sistema de actuación multilateral pero sin descartar situaciones que puedan requerir una respuesta puramente nacional.

Así, uno de los principales retos de las Fuerzas Armadas como organización es la de trabajar en un *entorno global* en colaboración con nuestros países amigos y aliados (6).

Se nos solicita ahora una participación cada vez mayor en misiones de prevención de conflictos y gestión de crisis, operaciones de mantenimiento de la paz, respuesta a desastres, ayuda humanitaria y de reconstrucción de países. No podemos olvidarnos, además, del apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a la colaboración en emergencias y desastres naturales. Estas *nuevas misiones* suponen en sí mismas un segundo reto.

(1) *Teoría de la organización y el directivo*, capítulo 1, p. 7.

(2) Almirante Terán: «La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico», Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

(3) Intervención del Jefe del Estados Mayor de la Defensa (JEMAD) en el Club Siglo XXI.

(4) Documento Solana: «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia de seguridad de la Unión Europea.

(5) Real Decreto 416/2006 Organización y Despliegue de la Fuerza.

(6) *Teoría de la organización y el directivo*, capítulo 1, p. 7. «1. Dirección de las organizaciones en un entorno global».

Para afrontar todas estas nuevas misiones debemos *mejorar la calidad* (7) de nuestro producto. Un producto distinto ya que las nuevas formas de actuación requieren unas Fuerzas Armadas diferentes, con una gran capacidad expedicionaria, basada en grupos modulares que se puedan combinar para formar paquetes de fuerzas eficaces (8).

Por todo ello y aprovechando cuanto nos ofrece el mundo de hoy, especialmente los avances producidos gracias a la *revolución tecnológica*, muchos ejércitos occidentales han iniciado los necesarios procesos de transformación (9).

Esta transformación se refleja en un cambio en los procedimientos de combate y en la forma de actuar en el ámbito militar y requiere no sólo un cambio o modernización de los medios materiales o de los procedimientos sino también de la *organización* en sí y de su ideología y *cultura*.

Se trata de adaptarse a los requerimientos tecnológicos, políticos, sociales, estratégicos, operacionales y tácticos del siglo XXI (10), para conseguir un sistema de defensa eficaz y de conseguir el mejor aprovechamiento de los recursos (11).

Nosotros hemos dado ya los primeros pasos de este proceso (12), pero aún queda un largo camino para recorrer hasta llegar a completarla.

La transformación, por añadidura, debe ser coordinada con la que se está realizando simultáneamente en la principal alianza militar a la que pertenecemos. Para esta función de coordinación se ha creado un nuevo elemento que se encuadra en el Estado Mayor de la Defensa y que recibe el nombre de Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas, encargada, además, de verificar que este *cambio organizativo* continúe por el camino correcto.

La nueva organización

Las Fuerzas Armadas como sistema abierto.

Un enfoque estratégico

El cambio en la organización contempla unas *nuevas estructuras* más sencillas (13) y flexibles con capacidad para *adaptarse a las contingencias* que se produzcan en el entorno y que deben facilitar la coordinación permanente entre los órganos superiores de la Defensa y aquellos otros de los diversos ramos de la Administración a los que corresponda emprender las acciones oportunas (14).

(7) *Ibidem* «3. Mejora de la calidad...».

(8) Almirante Terán: «La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico», IEEEE.

9) Discurso del JEMAD en el Club Siglo XXI el 6 de junio de 2005.

(10) Almirante Terán: «La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico», IEEEE.

(11) *Libro Blanco de la Defensa* (2000), p. 145.

(12) Documento «Visión del JEMAD» de 20 de febrero de 2007.

(13) *Ibidem* «4. Reducción de la complejidad...».

(14) *Libro Blanco de la Defensa* (2000), p. 148.

A finales del siglo pasado, la organización de las Fuerzas Armadas estaba basada en las teorías orgánicas imperantes en la época (15), concretamente las de *Weber* (burocracia) y *Fayol* (principios universales para la mejorar las prácticas directivas), que basaban la organización en la estructura y las tareas.

La actuación en entorno globalizado y la interacción con la Sociedad nos obligan a tratar a las Fuerzas Armadas como un *sistema abierto*. Pero nuestro entorno es cambiante y debemos estar atentos y tratar de predecir estos cambios. Nuestra organización no puede considerarse como una organización rígida. Debemos *enfocarla* desde un punto de vista *estratégico*, analizándola en profundidad para poder *adaptarla* al entorno.

Las Fuerzas Armadas como entidad única. Sinergia

Ya he adelantado que las Fuerzas Armadas tienen que proporcionar capacidades que complementen o mejoren las del resto de participantes en las misiones que se lleven a cabo.

Como todos ustedes saben, las Fuerzas Armadas están compuestas básicamente por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire. Hoy en día no se concibe prácticamente ningún escenario en el que estos tres componentes puedan participar de forma aislada. Deberán, pues, también complementar sus capacidades para lograr una adecuada sinergia y ser más *eficaces*.

Es por ello que la nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional del año 2005 reconoce esta necesidad y considera a las Fuerzas Armadas como:

«Una entidad única e integradora de las distintas formas de acción de sus componentes y que posibilita el empleo óptimo de sus capacidades, sin que aquéllos vean mermada su especificidad» (16).

Podríamos resumir todo esto afirmando que *la meta principal de la organización* es conseguir una adecuada sinergia de las capacidades proporcionadas por sus componentes ya sea a nivel nacional o multilateral para lograr como ya se ha dicho un sistema de defensa eficaz.

Para ello es necesaria una *armonización de las necesidades*, en cuanto a capacidades se refiere, de los Ejércitos y de la Armada. Esta armonización la realizará el Estado Mayor Conjunto amparado en la Orden Ministerial 37/2005 de 30 de marzo que regula el proceso de planeamiento de la defensa.

El diseño y la estructura de la organización

Nuestra organización está integrada en el Ministerio de Defensa y responde a los *principios* de jerarquía, disciplina, unidad y eficacia (17).

(15) Instrucción 304/2001 de 28 de diciembre de 2001 del Almirante Jefe del Estado Mayor de la Armada (AJEMA).

(16) Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

(17) *Ibidem*.

Para lograr nuestra meta principal la organización se diseña contemplando dos estructuras claramente diferenciadas.

Por un lado tenemos una *estructura orgánica* que, bajo la responsabilidad de los distintos jefes de Estado Mayor, se encargará de preparar a la fuerza y de realizar las misiones permanentes que en tiempo de paz se le encomienden.

Por otro lado hemos establecido una *estructura operativa*, bajo el mando del JEMAD, que se encargará del *empleo de la fuerza de forma conjunta y combinada* con el de otros países aliados cuando sea menester.

Nuestra organización, por su naturaleza, debe responder a los principios de *dirección centralizada y ejecución descentralizada*.

Para lograr una adecuada coordinación se necesita contar con personal competente y motivado, con un nivel de preparación y formación adecuado que les permita hacer bien su trabajo (18). Además se necesita un alto grado de *formalización*, con unas normas y políticas claras y bien definidas y el empleo de procedimientos *estándar*, de forma que el resultado sea previsible. En resumen, a pesar de todas las modificaciones continuamos disponiendo de una *organización del tipo mecánico* (19).

Además con la reorganización hemos cambiado desde un *modelo territorial* (20), con una agrupación de funciones por regiones geográficas a otro modelo *funcional*, reduciendo la complejidad de las estructuras.

Mejorando eficacia y eficiencia

Ya hemos visto como se han creado dos estructuras para lograr la adecuada sinergia entre los distintos componentes y con ello mejorar la eficacia.

Pero además, somos conscientes que nuestros recursos son escasos, no sólo en presupuestos sino en material y, lo que es casi más importante, en personal lo que implica un *cambio en el tamaño* de la organización

A pesar de todo, la organización debe continuar siendo *eficiente* tratando de obtener el máximo partido de estos recursos.

Por ello, entre otras acciones, dentro del proceso de transformación se ha decidido *racionalizar y simplificar las estructuras* (21), en especial aquellas que no eran exclusivas de los distintos Ejércitos, centralizando aquellos elementos que se consideraron necesarios como puede ser el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

Pero para ser más eficientes ha sido necesario no sólo modificar las estructuras sino las formas de actuación, de coordinación, etc. Esto es, se ha *modificado el diseño* de la organización.

(18) Comparecencia del AJEMA ante el Congreso de los Diputados el 10 de octubre 2006.

(19) *Teoría de la organización y el directivo*, capítulo 2, p. 49.

(20) *Teoría de la organización y el directivo*, capítulo. 8, pp. 224 y siguientes.

(21) Aparece en múltiples documentos: Ley 5/2005, artículo 11.4; Comparecencias del AJEMA y del JEMAD en Congreso y Senado respectivamente.

El cambio cultural

Las Fuerzas Armadas se han caracterizado desde siempre por poseer una *cultura fuerte*, ampliamente extendida entre sus componentes.

Ahora bien, es cierto que el proceso de transformación no debería implicar un cambio drástico en nuestra cultura pero no es menos cierto que puede suscitar controversias entre los afectados ya que en el nuevo modelo algunos podrían apreciar una pérdida de *poder* relativo y preferirían mantener su *status quo* y podrían oponerse al cambio (22). Tenemos que acometer este *cambio de mentalidad* (23), logrando que todo el personal se implique.

El JEMAD es consciente de este reto y ha adquirido el compromiso (24) de liderar este *cambio de arriba abajo* (25).

Pero no variaremos nuestro ideal ni nuestros valores que también forman parte de la cultura. Mantenemos nuestra guía de conducta basada en unas reglas de comportamiento inspiradas en la tradición de nuestros Ejércitos y de la Armada.

Por otro lado, la profesionalización del servicio militar ha traído consigo que no todo el personal que ingresa en las Fuerzas Armadas lo haga por vocación. Somos conscientes de que en algunos casos la motivación es pura y simplemente ocupacional, es decir, se trata de conseguir un puesto de trabajo estable.

Es necesario cuidar (26) a los unos y a los otros. En un caso para mantener esa vocación y en el otro para fomentar nuestros valores de forma que lleguen a sentirse integrados y partícipes de nuestra cultura.

Esto beneficiará finalmente los esfuerzos que estamos realizando para ofrecernos como una opción atractiva para la juventud.

Control del rendimiento. El cuadro de mando integral

Tenemos que completar la transformación para mejorar nuestra eficiencia y eficacia. Pero es necesario medirlas, por lo que se requiere algún mecanismo de control que sea capaz de indicarnos el rendimiento de nuestras acciones e iniciativas no solamente en lo relativo a la calidad del producto final sino también en el empleo de los recursos, la formación y motivación del personal y muy especialmente los procesos internos.

Por tanto, necesitamos diseñar un «cuadro de mando integral» que nos facilitará una adecuada supervisión. La observación e interpretación de sus indicadores cualitativos y cuantitativos nos permitirán comprobar que es lo que funciona adecuadamente y lo que se debe modificar.

(22) Almirante Terán: «La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico», IEEEE.

(23) Discurso del JEMAD en el Club Siglo XXI el 6 de junio de 2005.

(24) Comparecencia del JEMAD en el Senado el 20 de diciembre de 2004

(25) *Teoría de la organización y el directivo*, p. 298.

(26) Comparecencia del AJEMA ante el Congreso de los Diputados el 10 de octubre 2006.

Conclusiones

Las Fuerzas Armadas han iniciado ya un *proceso de transformación* con el fin de conseguir un sistema de defensa *eficaz*, equiparable a los de nuestros aliados, y *eficiente*, obteniendo el mejor aprovechamiento de los recursos.

Este proceso de transformación implica, entre otros aspectos, un *cambio en la organización* que debe adaptarse a las *nuevas metas*, a los cambios en el entorno y al *tamaño* condicionado por los recursos escasos. Este proceso debe ser un proceso continuo.

Las características de la organización y en especial el alto grado de formalización y estandarización requerido nos indican que continuaremos disponiendo de una *organización* más próxima a las *del tipo mecánico*. La nueva organización debe aprovechar los continuos *avances tecnológicos*.

El JEMAD ha decidido *liderar* el proceso, incluyendo el mínimo cambio necesario en la *cultura de las personas*.

La nueva organización continúa basándose y se basa en los *principios* de jerarquía, unidad, disciplina y eficacia y responde al criterio de decisión centralizada y ejecución descentralizada.

Ya no se trata de una organización de *modelo basado en el output* (territorial) sino de una organización de *modelo funcional*.

El estudio de la organización se realiza desde un *enfoque estratégico*, considerándola como un *sistema abierto* que debe responder a las *contingencias* que se puedan producir.

Para mejorar el diseño y proponer mejoras al sistema debemos monitorizar el rendimiento de las distintas actividades, por lo que se hace necesario establecer un mecanismo de control (*cuadro de mando integral*) que contemple la organización desde diversos puntos de vista.

IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA COMO FACTOR BELÍGENO

Rafael Aparicio Azcárraga
Comandante de la Guardia Civil

Introducción

Aunque la Polemología insiste en la inexistencia de un único factor en el origen de los conflictos, muchos autores señalan los factores económicos como su motor principal.

Es conocido el famoso adagio latino *¿qui prodest?*, «¿A quién beneficia?» Este término lo usa el investigador, que se hace esta pregunta cuando busca el móvil de un hecho delictivo para indagar sobre las personas que puedan aprovechar el resultado del delito.

En el ámbito de los factores económicos de los conflictos cabría la negación o la aceptación de la existencia de este principio. La primera vía nos llevará a estudiar los riesgos económicos internacionales y el segundo camino nos guiará a señalar los conflictos como productores de ciertos beneficios económicos.

Los riesgos económicos internacionales

José Antonio Alonso Rodríguez (1) desglosa en un trabajo los riesgos económicos internacionales (2). Para este autor la principal característica de la situación económica internacional es la asimetría existente entre mercados muy integrados, que superan las fronteras, y un marco normativo y regulador internacional demasiado limitado. Este hecho es la fuente de los riesgos económicos, que en mayor o menor medida, van a ser causa de conflictos: la inestabilidad financiera internacional, los problemas medioambientales derivados de la abundancia, los problemas económicos domésticos, el problema de la desigualdad, la escasez de los recursos naturales o la economía ilegal. Nos fijaremos en estos tres últimos como fuentes de conflictos.

(1) Doctor en Ciencias Económicas, diplomado en Desarrollo por la Comisión Económica de los Países de América Latina y diplomado en Econometría Superior por el Banco de España. Catedrático de Economía Aplicada. Fue director de Cooperación Económica del Instituto de Cooperación Iberoamericana y vicerrector de Ordenación Académica de la Universidad Internacional «Menéndez Pelayo». También fue secretario de Redacción de la revista de *Economía* y codirector del Magíster en Estudios Iberoamericanos. Ha trabajado como consultor para diversos organismos públicos nacionales e internacionales. Actualmente es director del Magíster en Desarrollo y Ayuda Internacional y del Máster en Género y Desarrollo, ambos títulos propios de la Universidad Complutense. Actúa como vocal experto del Consejo de Cooperación para el Desarrollo y forma parte de los Consejos de Redacción de las revistas *Información Comercial Española*, *Economistas*, *Documentación Social*.

(2) *Cuadernos de Estrategia*, número 120, «Nuevos riesgos para la sociedad del futuro», varios autores, CESEDEN, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003.

Economía y conflictividad mundial

La desigualdad y la pobreza, la lucha por los recursos y la economía ilegal, son riesgos económicos internacionales que han provocado conflictos y posiblemente los seguirán provocando en el futuro.

Aunque muchos defienden la globalización como factor de desarrollo económico y convergencia, otros creen que el proceso de globalización ha tendido a aumentar los niveles de desigualdad de la economía mundial. El profesor José Antonio Sanahuja Perales (3) en su conferencia impartida en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) el pasado mes de octubre de 2006 (4), indicó que:

«Es cierto que la renta mundial ha registrado un crecimiento notable en las últimas décadas. Sin embargo, los datos de los principales organismos internacionales muestran que la globalización ha promovido un visible empeoramiento en la distribución mundial de la riqueza, y la pobreza apenas ha disminuido, y afecta, según datos recientes, a casi la mitad de la humanidad.»

Este problema se agudiza si hablamos en términos de pobreza extrema o absoluta, es decir el umbral definido por el Banco Mundial de menos de un dólar diario de renta, al que no llegan cerca de 1.200 millones de personas, según estadísticas de esa institución.

Esta pobreza extrema se reparte por Asia Meridional, África Subsahariana, Asia Oriental y Pacífico y en menor medida en Iberoamérica, Europa y Asia Central; y Oriente Medio y norte de África. Si además tomamos en cuenta la intensidad de la pobreza en relación con la densidad demográfica el problema se acentúa claramente en muchas de las áreas.

La pobreza es un foco de tensiones de ámbito internacional. Muchos conflictos bélicos regionales, como los acaecidos en los últimos tiempos en el continente africano (Sierra Leona, Darfur, Ruanda, etc.) si bien no son consecuencia exclusiva de la pobreza, sí que están condicionados por estas paupérrimas condiciones de vida. Además la persistencia de la pobreza produce una quiebra de legitimidad de todo el sistema internacional, por lo que no parece posible avanzar en la estabilidad de estas regiones si no se consiguen resultados en la lucha contra la pobreza.

La escasez de los recursos que son considerados como básicos o de alto valor estratégico es otro aspecto económico considerado como causa de conflictos. Los recursos fósiles se relacionan con el problema de obtención de energía. La energía es consumida preferentemente en Europa y Estados Unidos y procede en un 90% del petróleo, gas natural y carbón. De entre ellos, el petróleo tiene una limitación en el tiempo de unos 40 años y un número muy reducido de países productores.

(3) Profesor contratado, doctor de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Complutense de Madrid). Director del Departamento de Cooperación y Desarrollo del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, desde julio de 2004.

(4) «Factores de inestabilidad en el mundo actual: desigualdad, pobreza y desarrollo en el marco de la globalización», Conferencia en el Curso de Estado Mayor 2006-2007, CESEDEN, 11 de octubre de 2006.

Es por ello que las tensiones internacionales existentes en torno a los grandes productores de Oriente Medio sean difíciles de entender sin la referencia al papel que juegan estos países en la estructura internacional de abastecimiento de petróleo.

Por lo que respecta a los recursos renovables, sufren la excesiva presión de la demanda. Cuando además se tratan de recursos compartidos por varios países como las aguas continentales, los ríos, los bosques, etc., se imponen medidas de cooperación internacional para su explotación para evitar riesgos evidentes de conflictividad.

La pesca, los bosques o el agua, son ejemplos de recursos renovables cuya gestión es fuente de inestabilidad económica y puede serlo de conflicto armado. Algunos autores han señalado al agua como posible origen de los conflictos futuros, sin menospreciar el papel que juega ya en zonas conflictivas del globo como Oriente Medio, Turquía o la cuenca del río Nilo. Por último, es importante mencionar la consolidación y progresiva expansión de la capacidad operativa de redes internacionales asentadas sobre la economía ilegal como factor belígeno.

La economía ilegal ha sido causa de buena parte de los conflictos internos que asolaron el globo después de la finalización de la guerra fría. Bajo el pretexto de confrontaciones étnicas o religiosas subyacía un interés económico de los beligerantes por el acceso a los recursos del país. Así el acceso a la ayuda internacional, la ocupación de la riqueza minera, o el control de la droga, como en Colombia y Afganistán, constituyen factores que motivan la actuación de grupos ilegales así como la extensión de los conflictos en el tiempo.

Los beneficios de la guerra

«El marxismo es sobre todo un método de análisis, no del análisis de textos sino del de las relaciones sociales» (5).

Eso dice Trostky (6) y, fruto de ese permanente análisis, esta corriente política explica que la conflictividad tiene su origen en los intereses capitalistas en general y actualmente de Estados Unidos como potencia. Debido a la presencia activa de estas tendencias en las sociedades occidentales, vale la pena desarrollarlas en este trabajo.

El economista Ignacio Álvarez Peralta (7) describe las claves económicas que a su juicio prevalecieron en la guerra de Irak y que por su sistematización permiten una fácil extensión a todos los conflictos (8).

(5) TROTSKY, León: *Resultados y perspectivas en 1905*, tomo II, p. 172, editorial Ruedo Ibérico, París, 1971.

(6) Lev Davidovich Bronstein, más conocido como León Trotsky, Yanovka (Ucrania), 7 de noviembre de 1879, Coyoacán (México), 20 de agosto de 1940. Político y teórico revolucionario soviético, protagonista de la revolución bolchevique en Rusia en 1917. Negoció la retirada de Rusia de la Primera Guerra Mundial mediante la Paz de Brest-Litovsk. Tuvo a su cargo la creación del Ejército Rojo que consolidaría definitivamente los logros revolucionarios venciendo a 14 ejércitos extranjeros y a los Ejércitos Blancos contrarrevolucionarios durante la guerra civil rusa.

(7) Ignacio Álvarez Peralta es Premio Extraordinario de Licenciatura de la Facultad de Economía de la Universidad Complutense de Madrid en el curso académico 200/2001, según acuerdo adoptado en la Comisión Permanente del Consejo de Gobierno en la sesión del 27 de octubre de 2004.

(8) En: *www.rebelión.org*. Claves económicas de la guerra de Irak: mercados financieros, acumulación de capital y hegemonía mundial, 23 de junio de 2003.

El analista relaciona los conflictos con la búsqueda de la hegemonía económica mundial. Es decir la pugna de Estados Unidos con la Unión Europea por la hegemonía económica explicaría, no sólo el reciente conflicto de Irak sino pretéritas intervenciones armadas estadounidenses, como la de los Balcanes.

Para Orlando Caputo (9) el acceso incondicional a suministros petrolíferos de alta calidad y explotables a bajo coste resulta una indudable ventaja económica en términos comparativos para cualquier economía con relación a sus competidores (10). Si tenemos en cuenta, como se ha mencionado ya, el escaso número de países productores de petróleo, las condiciones políticas en estos países constituirán una prioridad para cualquier actor internacional que pretenda un poder económico hegemónico.

Una segunda explicación se basaría en la aplicación de políticas de privatización, desregulación y apertura externa por medios bélicos, con la finalidad de acentuar la hegemonía económica por medio de la participación en economías fuertemente nacionalizadas antes de los conflictos.

Una tercera clave explicativa de los conflictos sería el papel que juega el sector armamentístico en el capitalismo. Según estos estudios, numerosas Administraciones estadounidenses han aplicado la política económica de usar los gastos militares como elemento dinamizador de la economía y del crecimiento económico.

La última causa explicativa de los conflictos desde el ámbito económico sería la lucha entre las distintas divisas por dominar los mercados financieros internacionales. Lo que pretende resaltar este tipo de estudios es la gran influencia que los conflictos tendrían sobre el total de las variables macroeconómicas de una nación como el déficit comercial, endeudamiento financiero, crecimiento económico, política comercial, política monetaria, y política laboral, hasta el punto de que la búsqueda de unas necesidades económicas concretas pudieran convertirse en la fuente de conflictividad.

Conclusiones

Las guerras económicas tradicionalmente concebidas como conflicto comercial, compuestas por embargos, contingentes, medidas proteccionistas y arancelarias o sanciones diversas, entre Estados han existido siempre y no siempre han ocasionado conflictos bélicos. Por otro lado, las potencias hegemónicas durante toda la Historia han tenido que librar guerras para mantener su predominio que a la postre, han tenido siempre un fuerte componente causal económico. Esto nos lleva al hecho de que ni la guerra económica es un asunto nuevo, ni por supuesto existe una única causa económica de los conflictos. Sin embargo, los factores económicos son elementos que subyacen en el trasfondo de los conflictos actuales. Son menos visibles, pero claves para entender mejor los motivos

(9) Orlando Caputo Leiva, nacido el 3 de diciembre de 1941 en La Serena (Chile) es licenciado en Economía por los Estudios Superiores Universidad de Chile. Actualmente es investigador senior en el Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Santiago (Chile) y director del Centro de Estudios sobre Transnacionalización, Economía y Sociedad, Santiago (Chile).

(10) CAPUTO, O.: «Informes especiales: las causas económicas de la guerra de Estados Unidos», *Argenpress.info*, 12 de marzo de 2003.

que llevan a escoger la opción de la guerra. Algunos autores los denominan discursos ocultos o, en ambientes diplomáticos, agendas paralelas.

Por otro lado, junto a las causas más o menos ocultas se mueven también grandes empresas transnacionales con fuertes intereses que, salvo raras excepciones, nunca aparecen vinculados de forma explícita a las dinámicas bélicas, a pesar de ser más poderosos que muchos de los Estados implicados. En definitiva, no dudamos del papel de motivaciones políticas, ideológicas, religiosas o étnicas en los conflictos, pero sí que nos replanteamos el exclusivo uso de éstas para explicar o analizar las guerras.

EL CONFLICTO EN EL CONGO

Jesús Alonso Blanco, Santiago Calderón Galatayud,
José Cortés Sánchez, Emilio Cotillas Martínez,
Diego Díaz de Villegas Roig y Dominicos Eloy Gomes
Comandantes del X Curso de Estado Mayor de la ESFAS

Introducción

La República Democrática del Congo (RDC): una vez más, de reciente y lamentable actualidad, desde el pasado mes de agosto, cuando surgió de nuevo un conflicto a gran escala entre los rebeldes tutsis del general Nkunda y el Ejército del Gobierno, presidido por Joseph Kabila (1), de tremendas consecuencias humanitarias: desde el año 1998, arroja un saldo próximo a los 6.000.000 de fallecidos (2), que se incrementa en aproximadamente 45.000 víctimas mortales al mes. Sólo en esta ocasión se ha producido un flujo de 250.000 desplazados y refugiados y se considera que prácticamente el 70% de la población de Kivu del Norte, uno de los escenarios, ha sido desplazada.

El conflicto de la RDC ha sido el de mayores dimensiones, ocurrido en África desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y sus orígenes se remontan al año 1960. Muestra de lo anterior es que en ambas guerras acaecidas sobre suelo de la RDC se han visto implicadas nueve naciones africanas (3), afectando de manera directa a 50.000.000 de personas. No en vano, la segunda guerra, se ha dado en llamar la «primera guerra mundial» africana.

La RDC es como se conoce desde el año 1997 a esta ex colonia belga, que lo fue hasta el 1960, año en que se independizó, adquiriendo posteriormente el nombre de Zaire en el año 1971. Ubicada entre África Central y Oriental, sus características geográficas influyen de manera determinante en el desarrollo de las operaciones y en las propias posibilidades de progreso y desarrollo del país.

La zona oriental del país está encuadrada en la dramáticamente conocida Región de los Grandes Lagos (4). En ella se sitúan las provincias de: Kivu del Norte y del Sur, Ituri y Haut Uélé, escenarios de los últimos conflictos. Como consecuencia de ellos, el secretario general de Naciones Unidas ha designado un nuevo enviado especial para dicha región: el señor Olusegun Obasanjo, ex presidente de Nigeria.

(1) Primer presidente elegido democráticamente desde el año 1960.

(2) *Internacional Rescue Committee*.

(3) Ruanda, Uganda, Burundi, Angola, Zimbabue, Namibia, Sudán y Chad.

(4) Genocidio de Ruanda en el año 1994: 800.000 tutsis y hutus moderados fueron asesinados cruelmente, por el régimen hutu de este país en apenas 100 días, sin intervención de la comunidad internacional.

La RDC es un país rico en materias primas (cobre, cobalto, uranio, diamantes, estaño, manganeso, plomo, zinc y coltán, este último de muy alto valor para las tecnologías de última generación) que, sin embargo, no han contribuido al desarrollo (5) y prosperidad del país. Al contrario, como veremos a lo largo de este estudio, ésta es una de las causas que ha conducido a continuos conflictos, en las últimas décadas, con intervención de otros Estados vecinos y actores extrarregionales, interesados en la apropiación de estas fuentes de riqueza.

Esta razón, unida a la posición geoestratégica de la RDC en el centro del continente africano; el enfrentamiento étnico entre hutus y tutsis, la falta de infraestructuras que cohesionen el territorio (6); así como de gobiernos estables, han constituido un caldo de cultivo perfecto para el desarrollo de tan enormes conflictos.

En este trabajo trataremos de arrojar luz sobre un conflicto, que ostenta, pues, las cifras más trágicas desde la Segunda Guerra Mundial, desde el punto de vista humanitario y para el que la comunidad internacional no asume un mayor compromiso con la misión, solicitada a gritos por varios organismos, como Oxfam y HRW (*Human Rights Watch*). Todo ello, a pesar de que Naciones Unidas cuenta con la mayor misión jamás desplegada, Misión de Naciones Unidas en RDC (MONUC) (7), que tras su última ampliación de capacidades militares cuenta con más de 20.000 soldados y observadores militares y casi 1.500 policías, si bien, no está exenta de problemas.

Antecedentes de la RDC

La RDC emergió en el movimiento nacionalista con la celebración de elecciones parlamentarias en mayo de 1960. Hace casi 50 años que la RDC ha estado marcada por un conflicto constante.

Bélgica como potencia colonizadora del Congo se vio forzada a aceptar la independencia un mes después de las elecciones parlamentarias. Patrice Lumumba fue nombrado primer ministro y Joseph Kasavubu, presidente, debiendo hacer frente, prácticamente sin solución de continuidad, a una rebelión militar y a un intento de secesión de la provincia de Katanga, respaldado por intereses mineros belgas.

En julio de 1960 las tropas belgas intervinieron para proteger los intereses belgas e intentar la separación de la provincia de Katanga. La situación hizo que Lumumba apelara al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para que estableciera una misión de mantenimiento de la paz en la región. Tras la destitución por Kasavubu de Lumumba, éste fue arrestado y entregado a sus enemigos que lo asesinaron en el año 1961.

(5) Tanto por sus circunstancias históricas de colonización por potencias europeas o invasión por otros Estados vecinos, como por la sucesión en el poder de gobiernos corruptos, incapaces de estructurar internamente la nación.

(6) La vía de comunicación más importante y casi única del país, la constituye el río Congo, que cruza la capital, Kinshasa, situada al oeste. Las carreteras son escasas, la mayoría sin asfaltar, el ferrocarril es prácticamente inexistente y los aeropuertos comerciales de cierta entidad se reducen a dos.

(7) Desplegada en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Véase el apartado «Actuación de MONUC», p. 36, de este trabajo.

En agosto de 1961 Naciones Unidas establecieron una misión militar en la RDC con el objeto de desarmar las fuerzas policiales sublevadas en la provincia de Katanga. La guerra civil se instaló en el país surgiendo la figura del coronel Joseph Mobutu, el cual tras cinco años de lucha se hizo con el poder en el año 1965.

En el año 1971 Mobutu tomó la decisión recambiar su nombre por Mobutu Sesé Seko y cambiando también de nombre a la nación, que pasó a llamarse Zaire. En el contexto estratégico mundial de entonces, en plena guerra fría, Zaire se vio «beneficiado» por el interés de Estados Unidos y se convirtió en punto de lanzamiento de operaciones contra Angola, apoyada entonces por la Unión Soviética.

Con el desmoronamiento de la Unión Soviética, Zaire dejó de tener interés estratégico para Estados Unidos. En este contexto, sin amparo de Estados Unidos, se interrumpió la estabilidad de la que había gozado el Gobierno varios años.

La RDC ha pasado por los tres conflictos de mayores dimensiones en África ocurridos en fechas recientes.

El primer conflicto

En el año 1996 empezó la primera guerra. El genocidio de Ruanda se había extendido al interior del país. La zona fronteriza de la RDC era utilizada por las milicias hutu *Interahamwe*, expulsadas de Ruanda tras la llegada al poder de los tutsis para, desde los campos de refugiados, realizar incursiones en el vecino país.

En octubre de 1996, tropas de Ruanda entraron en la RDC como parte de una alianza junto a la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación (AFDL) del Congo-Zaire lideradas por Laurent-Desiré Kabila con objetivo de derrocar al presidente Mobutu.

Tras el fracaso de las conversaciones de paz entre Mobutu y Kabila, llevadas a cabo a principios de mayo de 1997, el 17 de ese mismo mes, y tras una campaña relámpago en la que atraviesa el inmenso país en apenas siete meses, Kabila entra en Kinshasa haciéndose con el poder, expulsando a Mobutu y autoproclamándose presidente.

El segundo conflicto

Con el deterioro de las relaciones entre Laurent-Desiré Kabila y sus aliados, en julio de 1998, Kabila ordenó a todas las fuerzas extranjeras que abandonasen el país. La mayoría de los efectivos desobedecieron y en agosto se produjeron enfrentamientos con las tropas ruandesas, a las que se unieron nuevos efectivos procedentes de Uganda

Gracias a la intervención de tropas de Angola, Zimbabue y Namibia el Gobierno del Congo logró detener el avance hacia Kinshasa de los rebeldes.

En enero de 2001, tuvo lugar un acontecimiento determinante en la evolución de la situación: el presidente Laurent-Desiré Kabila fue asesinado, sucediéndole en el poder en octubre de ese mismo año su hijo Joseph Kabila.

El nuevo presidente era consciente del estancamiento al que se había llegado en el conflicto y, más dispuesto a la negociación que su padre, reanudó el «diálogo inter-congoleño» en febrero de 2002, en Suráfrica.

El tercer conflicto

La actual guerra de Kivu es una secuela de la no resuelta segunda guerra del Congo. La nueva guerra ha sido fomentada para continuar el saqueo de los ricos recursos minerales congoleños y está alimentado por los conflictos étnicos acumulados tras masivas migraciones a lo largo del siglo XX en la zona y por las secuelas del genocidio ruandés del año 1994, ya que las milicias responsables se refugiaron posteriormente en esta zona del Congo y el actual Gobierno de Ruanda apoya a las fuerzas rebeldes congoleñas.

La actual fase de la guerra enfrenta a las milicias del Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP), liderado por el tutsi Laurent Nkunda, con las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC). Nkunda es considerado por la Organización de Naciones Unidas como uno de los responsables de las matanzas de Kisangani (antigua Stanleyville) en mayo del 2002 y cuenta con el respaldo de Gobierno de Ruanda.

Causas polemológicas del conflicto

Causas superficiales

Los grupos rebeldes siguen sin aceptar la legitimidad de las instituciones del país, aún después de las elecciones democráticas. Las diferentes milicias son incapaces de cumplir ningún tratado, ni acatar ninguna ley que les haga perder parte de su poder en las regiones que dominan.

Causas coyunturales

Revueltas internas, mala gobernanza, falta de respeto a los derechos humanos, una mala gestión económica, y un Ejército mal pagado e indisciplinado, entre otras causas, han generado gobiernos débiles e inestables.

Violaciones constantes de los tratados y acuerdos de paz.

Causas profundas

Las causas profundas de las guerras en el Congo desde el año 1996 son:

1. La riqueza en recursos naturales: minerales, especialmente coltán, oro, uranio y diamantes y grandes reservas de madera y de agua.
2. Los problemas étnicos, cuyo punto álgido fue el genocidio en Ruanda de unas 800.000 personas, miembros de la etnia minoritaria tutsi y políticos moderados de la etnia hutu en el año 1994, provocado por el Gobierno ruandés extremista hutu.

Los beneficios obtenidos con la explotación de los recursos han servido también para mantener la guerra y dar protección y seguridad a los individuos y compañías que extraen los minerales. Estos beneficios son compartidos con el Ejército ruandés y ugandés que proporcionan el entorno necesario para continuar la explotación

Asimismo compañías extranjeras beneficiadas por el caos político existente en la RDC han obtenido enormes beneficios de la explotación de la riqueza minera, obteniendo concesiones a precios muy por debajo de los de mercado.

Intereses geoestratégicos en la región

Los principales intereses geoestratégicos presentes en la zona vienen determinados por la ubicación y extensión de la RDC y por la abundancia de recursos naturales presentes en el país. Los actores internos y externos de este conflicto en la mayoría de las ocasiones han actuado movidos por estos intereses.

La RDC se encuentra situada en el centro de África y tiene frontera con nueve países: Angola, Burundi, República Centroafricana, República del Congo, Ruanda, Sudán, Tanzania, Uganda y Zambia. Es el tercer país más grande de África (detrás de Argelia y Sudán) y también el tercero más poblado. Cuenta además con una de las principales vías de comunicación de la región: el río Congo. En un área donde apenas existen carreteras este río, el segundo más caudaloso del mundo, es la vía de comunicación más importante, a parte de su valor como fuente de agua potable y su potencial hidroeléctrico.

En cuanto a sus recursos naturales, a parte de los hídricos ya mencionados y a los que habría que unir los lagos Tanganika y Kivu en la frontera con Tanzania, Ruanda y Burundi; la RDC cuenta con significativos recursos madereros y, lo que es más importante, enormes y codiciados recursos minerales.

La RDC tiene las mayores reservas del mundo de coltán (8) y cobalto, y también son importantes sus reservas de diamantes, oro, plata, zinc y manganeso. La explotación de estos recursos ha constituido la base principal del conflicto y así fue reconocido por el mismo Kofi Annan quien declaró:

«La guerra del Congo se libra por el control de sus riquezas naturales.»

La explotación de estas riquezas sirve para financiar el conflicto y el control de las mismas constituye la principal motivación para la prolongación del mismo a todos los niveles, desde el político hasta el táctico. Tanto los altos cargos de los países involucrados como los oficiales de los Ejércitos y jefes de milicias participantes han obtenido sustanciosos beneficios de la explotación minera de las zonas bajo su control. Por este motivo no es extraño que la principal zona de conflicto se sitúe en el este del país, donde se concentran el 80% de las reservas mundiales de coltán.

Esta abundancia de recursos ha provocado que no sólo los países del entorno se involucren en el conflicto, sino que otras naciones no africanas hayan intervenido en el mismo de forma más o menos directa. Entre éstas conviene señalar a Bélgica, Francia y Estados Unidos. Bélgica, como antigua potencia colonial, ha mantenido vínculos e intereses en este país.

Francia es la principal potencia en África Central y ha mantenido políticas activas en la misma. En el año 1994, con motivo del genocidio de Ruanda llevó a cabo la operación *Turquesa* que intentó estabilizar el régimen de Mobutu. En los años noventa también promovió, aunque sin éxito, el envío de una misión de la Organización de Naciones Unidas al entonces Zaire y en el año 2003 fue el principal impulsor de la operación *Artemis* que se desarrolló auspiciada por la Organización de Naciones Unidas en la región de Ituri, al noreste del país.

(8) Este mineral se emplea en numerosos aparatos electrónicos, pero el 60% de su producción se utiliza en la elaboración de teléfonos móviles.

Estados Unidos, por su parte, durante la guerra fría apoyó al régimen de Mobutu como freno a los países prosoviéticos de la zona, pero con la caída del Muro este apoyo cesó, lo que determinó en gran medida el fin de Mobutu. También, durante la segunda guerra del Congo oficiales ugandeses y ruandeses habían sido formados en academias americanas. Por otro lado, Estados Unidos cada vez muestra mayor interés por los más accesibles y seguros recursos del África Central.

Al margen de la actuación de los gobiernos, compañías multinacionales de explotación minera han desarrollado sus actividades en las zonas de conflicto estableciendo relaciones comerciales con las distintas facciones. En muchos casos la actuación de estas compañías ha contribuido negativamente a la evolución del conflicto, desarrollando sus actividades al margen de la *Guía para las empresas multinacionales* elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de obligado cumplimiento para los países miembros. El panel de expertos de Naciones Unidas sobre la explotación de recursos naturales de la RDC en el año 2002 determinó que 89 empresas multinacionales incumplían esta *Guía* (9). La mayoría de ellas son de países miembros de la OCDE como Estados Unidos, Bélgica, Gran Bretaña, Alemania, Suiza, etc.

Estrategias empleadas

Primera guerra del Congo

La primera guerra del Congo tuvo lugar entre los años 1996 y 1997, en la antigua colonia Belga que todavía conservaba el nombre de Zaire. Su presidente, Mobutu Sesé Seko fue derrocado por fuerzas rebeldes apoyadas por países extranjeros. El líder rebelde, Laurent-Desiré Kabila, finalmente se autoproclamó presidente y cambió el nombre del país por el de República Democrática del Congo. Esta guerra puso, en realidad, el germen para la segunda y más sangrienta guerra de la RDC.

ORÍGENES

Mobutu había controlado el Zaire con el apoyo americano desde el año 1965. Estados Unidos veían en él un baluarte contra la influencia soviética en la zona que se había ido introduciendo en el país por medio de su primer ministro, el comunista Patrice Lumumba, hasta que en el año 1960 el presidente Joseph Kasavubu lo destituyó en una operación que contó con la ayuda de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos y los belgas.

La caída del muro supuso una ola de democratización que afectó de desigual manera a los países. En Zaire, el apoyo norteamericano a Mobutu se transformó en una substancial presión para que se produjeran medidas democratizadoras, a lo que se sumaba presiones internas de grupos opositores demócratas. Aunque abolió el sistema de partido único vigente desde el año 1967, ésta y otras medidas no fueron más que maquillaje a un régimen autoritario que pretendía perpetuarse. La oposición interna a Mobutu incluía demócratas, izquierdistas seguidores del derrocado (y asesinado) Lumumba, así como

(9) *Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other Forms of Wealth of the DRC*, S/2002/1146, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 16 de octubre de 2002.

diferentes grupos étnicos y regionales contrarios al dominio de Kinshasa sobre el resto del país. Además, por supuesto, de grupos étnicos de la región de Katanga que habían luchado contra Mobutu durante décadas.

En el año 1994 se produjo la crisis de refugiados de los Grandes Lagos, fruto de la huida de millones de hutus de Ruanda cuando el Frente Patriótico de Ruanda (FPR) tomó el poder. Entre los refugiados se encontraban numerosos miembros de las milicias *Interahamwe* que tomaron parte en el genocidio de Ruanda. Desde los campos de refugiados que se organizaron en el Zaire, las milicias hutus continuaron sus ataques contra los tutsis de Ruanda y los de Zaire, denominados banyamulenges. Mobutu, que empezaba a perder el control del país, se apoyó en los extremistas hutus por razones políticas, y no hizo nada ante la espiral de violencia que iba creciendo.

DESARROLLO DE LA GUERRA

La chispa que hizo saltar los enfrentamientos generalizados fue el decreto del vicegovernador de la provincial de Kivu ordenando a los banyamulenges abandonar Zaire bajo pena de muerte. Esto provocó la insurrección generalizada contra el Gobierno en las regiones este del país. Las fuerzas opositoras formaron un grupo denominado AFDL liderado por Laurent-Desiré Kabila. La AFDL recibió apoyo de los líderes de los Estados de los Grandes Lagos, en especial del ruandés Paul Kagame y de Yoweri Museveni de Uganda. La falta de motivación y la escasez de material llevó a numerosos soldados del Ejército de Zaire a unirse a los rebeldes mientras éstos avanzaban rápidamente sobre Kinshasa. La resistencia del Gobierno cayó y Mobutu salió del país hacia Marruecos, donde moriría poco después. Kabila tomó el poder en mayo de 1997.

ESTRATEGIAS DEL CONFLICTO

Sin la intervención de Ruanda y Uganda, y el enfrentamiento hutus-tutsis, ésta hubiera sido una guerra típica del continente, donde un líder autoritario, antes apoyado por alguna potencia occidental o comunista, es desafiado por opositores armados en su país. No obstante, la cercanía en espacio y en tiempo de la guerra y genocidio en Ruanda actuó como catalizador para un conflicto mucho más amplio.

RUANDA

Desde el principio Ruanda participó activamente en el conflicto que crecía en las provincias orientales del entonces Zaire. El FPR de Paul Kagame, que con el apoyo de Uganda había logrado expulsar a los hutus responsables del genocidio, gobernaba ahora el país. El impulso del conflicto se unió al resentimiento con los hutus huidos, entre los que se encontraban parte de los perpetradores del genocidio. Por su parte, los hutus del *Interahamwe*, ahora transformados en el Reagrupamiento para la Democracia y la Renovación continuaban sus ataques sobre tutsis ruandeses y zaireños (los banyamulenges). La protección de sus fronteras y de sus «hermanos» banyamulenges sirvió de pretexto a Kagame para enviar tropas al país vecino, con el propósito de derrotar a las milicias hutus huidas y de controlar parte de la rica región minera de Kivu. Cuando Mobutu tuvo que apoyarse en los hutus de Zaire para mantener el control político del oeste, los ruandeses optaron por apoyar a los rebeldes de Kabila, en

una inversión que luego resulto exitosa cuando éste tomó el poder y tutsis congoleños y ruandeses ocuparon importantes cargos políticos y las fuerzas tutsis ruandesas se hicieron con el control de yacimientos en toda la región oeste.

UGANDA

Por su parte, Uganda, que siempre había apoyado al FPR en su lucha en Ruanda, vio la oportunidad de extender el conflicto para destruir las fuerzas rebeldes ugandeses que se refugiaban en el Congo, así como para hacerse con parte de los recursos mineros de la zona. Por otra parte, debemos tener en cuenta que el presidente Museveni tenía una evidente intención de convertirse en una figura emblemática de primer orden en África, y el derrocamiento de Mobutu y los ingresos de las explotaciones mineras podría darle el prestigio necesario.

GOBIERNO DEL ZAIRE

El Gobierno del Zaire, con su presidente Mobutu, intentó por todos los medios volver a tener el apoyo internacional de épocas pasadas. Cuando se evidenció que era imposible, buscó cualquier forma de resistir el avance de los rebeldes. El Ejército del Zaire era una organización mal entrenada, mal equipada y sin ninguna motivación, sobre la que su presidente no tenía ninguna confianza. Por ello recurrió a mercenarios que evitaron su caída mientras éste pudo pagarlas.

La debilidad del Estado zaireño en las provincias occidentales era patente: las milicias actuaban a su antojo; líderes tribales o locales se aprovechaban en exclusiva de las explotaciones de oro, diamantes y coltán de la región; las compañías occidentales usaban sus propios mercenarios para asegurarse el suministro minero; las matanzas estaban a la orden del día.

LAURENT-DESIRÉ KABILA

Ante esa situación, no le fue difícil a un líder populista como Laurent-Desiré Kabila crear un frente contra el dictador y su gobierno, la ADFL. Una débil organización que pronto contó con el apoyo popular en la región, pero que en sus comienzos no tenía fuerza militar suficiente para enfrentarse al Ejército zaireño y sus aliados hutus.

La alianza de Mobutu con Kagame, el presidente ruandés al que conocía personalmente, resultó vital para proporcionarse unas fuerzas creíbles y con experiencia en combate. Los ruandeses del FPR entraron en el Zaire bajo el liderazgo de Kabila, no sin antes prometerle éste a Kagame suculentos beneficios en la explotación de recursos de las provincias fronterizas, así como carta blanca para aniquilar a los hutus de los campos de Kivu. Algunas hipótesis apuntan la posibilidad de que Kabila le prometiera la anexión de Kivu, algo que no se ha podido confirmar.

La estrategia de la ADFL fue la de buscar apoyos durante su comienzo, ganarse a la población y posteriormente avanzar con rapidez hacia la capital. Kabila unió a los muchos descontentos que tenía el régimen de Mobutu, prometiéndoles a cada uno de ellos lo que querían. Cuando tomó el poder no tardó ni unos meses en traicionarlos a todos ellos.

Este frente político se labró legitimidad en su oposición «prodemócrata» al régimen y en la denuncia de los excesos del dictador. Con el apoyo de países del entorno consiguió fuerzas y negociando con las compañías extractoras extranjeras obtuvo viabilidad económica. Angola vio la oportunidad de derrocar a Mobutu, que apoyó a Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), el sangriento grupo rebelde angoleño, y apoyó a Kabila, desde el sur, al tiempo que intentaba acabar con las bases y santuarios de la UNITA. Estas actuaciones y la energía de sus fuerzas convirtieron a su presidente, Eduardo Do Santo, en un personaje de enorme influencia en toda la región. Los delirios de grandeza de Mugabe, presidente de Zimbabue, y su ambición de afirmar su posición como jefe de Estado africano relevante, así como la esperanza de obtener beneficios económicos, llevan al país a un esfuerzo absurdo dada su situación económica.

Por su parte las potencias occidentales se encontraban divididas en una guerra poco conocida entre aliados por la influencia en el continente negro. Francia, a pesar del fiasco en su actuación ruandesa, continuaba interesada en mantener influencia en la francofonía, y en casi toda África, lo que era visto con reticencias tanto por Estados Unidos como por Gran Bretaña. Francia ha sido el aliado tradicional de las fuerzas hutus, tanto en Ruanda como en el Congo, así como del gobierno de Kabila. Gran Bretaña y Estados Unidos apoyaron decididamente a Uganda, en la figura de su presidente Museveni, y a los tutsis del FPR de Paul Kagame, que siempre ha tenido fuertes vínculos con el Pentágono (10). Esta disparidad se manifestó en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que se vio incapaz de enviar una misión al conflicto. El resto de países africanos tampoco veían con buenos ojos una intervención que podría alargar el conflicto y mantener a Mobutu en el poder.

NIVEL OPERACIONAL

En este tipo de conflictos, con más de una docena de actores es complejo definir una conducción operacional de la maniobra. En muchos casos cada grupo tiene sus propios intereses y sus particulares objetivos finales, y combate unido a otros en el momento de la campaña que ambos comparten intereses comunes.

Analizando la actuación de las fuerzas rebeldes podemos encontrar un cierto diseño operacional por parte de Kabila (a pesar de liderar una alianza, la ADFL, no podemos pensar en nada parecido a un estado mayor al uso, sino más bien en una dirección completamente personalista). Sus puntos decisivos, una vez conseguido el apoyo estratégico de los vecinos Angola y Ruanda, consistía en la formación de un ideario político fácilmente asumible por gran parte de opositores, conseguir el apoyo popular de las regiones orientales de Zaire, y controlar la explotación de recursos. En esta primera fase el objetivo operacional consistía en el control de la región de Kivu en Katanga (también conocida como Shaba) e Ituri, en el Alto Congo. Su rápida materialización le proporcionó una importantísima fuente de ingresos y su capacidad para negociar con compañías extranjeras y países aliados a su causa. Es muy probable que alcanzar ese objetivo fuera suficiente para Kabila, que pasaba de ser un líder guerrillero local a dominar una de las regiones más ricas de África.

(10) Paul Kagame fue formado en Fort Leavenworth (Estados Unidos) antes de regresar a Uganda en el año 1990.

Sin embargo, el arrollador éxito de sus primeras operaciones y la deserción masiva de las tropas zaireñas, que de hecho se unían a su causa impulsó a Kabila a proseguir su avance hacia el oeste. Tras una pausa motivada por ciertos movimientos de la comunidad internacional por detener el conflicto los rebeldes avanzaron con enorme rapidez hasta tomar la capital.

El centro de gravedad del Gobierno de Zaire, una vez perdido el apoyo de las potencias, se basaba en sus recursos, con los que negoció con compañías occidentales y con cuyos beneficios pagaba a los mercenarios sobre los que fundaba su seguridad. Perdidos esos recursos, sin mercenarios y con el Ejército Nacional mal equipado, mal entrenado y sin motivación, la caída de Mobutu estaba asegurada.

El centro de gravedad de los rebeldes consistía en la alianza con los tutsis ruandeses y ugandeses, básica para el desarrollo de las operaciones, como se demostró el hecho de que la ruptura de esta alianza dio lugar a la segunda guerra del Congo.

A pesar de lo dicho, no debe quedar una imagen «limpia» de un diseño operacional y un claro desarrollo de operaciones. Por el contrario, las operaciones principales se mezclaban con luchas internas de las facciones, defensa de las zonas mineras contra tribus y bandas locales y actuación de mercenarios bajo numerosos intereses.

Segunda guerra del Congo

La segunda guerra del Congo, también llamada la «guerra mundial africana», comenzó poco después de que el líder de la AFDL, Laurent-Desiré Kabila, derrocará a Mobutu Sesé Seko y se hiciera con el poder. Rodeado de asesores extranjeros (principalmente ruandeses), con conflictos entre sus propios partidarios y con los principales puestos del Gobierno y el Ejército ocupados por tutsis congoleños y ruandeses, Kabila aparecía ante el pueblo congoleño como una marioneta de Ruanda. En estas circunstancias decidió expulsar a sus asesores ruandeses y requirió la retirada de las tropas de Uganda y Ruanda de la RDC. Esta situación, unida a la preocupación de los países del entorno por la importancia a nivel regional que estaban adquiriendo Ruanda y Uganda, determinó que cuando estos dos países apoyaron la rebelión en el este que pretendía derrocar el nuevo gobierno, la mayor parte de los Estados vecinos, principalmente Angola y Zimbabue, se aliaron con Laurent-Desiré Kabila.

ESTRATEGIA DEL GOBIERNO Y ALIADOS

ESTRATEGIA DE LAURENT-DESIRÉ KABILA

Con unas Fuerzas Armadas divididas y mal preparadas la única posibilidad de hacer frente a las fuerzas rebeldes apoyadas por Ruanda y Uganda pasaba por la obtención de ayuda exterior. De esta forma, Kabila consiguió el apoyo de Chad, Sudán, Libia, Namibia, Angola y Zimbabue. Principalmente con la ayuda de estos dos últimos se consiguió detener la ofensiva, romper el cerco de la capital y estabilizar los frentes.

Por otro lado, invirtiendo sus antiguas alianzas con los tutsis ruandeses, apoyó las milicias hutu y las guerrillas Mai-Mai que operaban en el este del país, así como grupos opositores

que actuaban en territorios de Ruanda, Uganda y Burundi, el Ejército de Liberación de Ruanda, las Fuerzas de Defensa de la Democracia (FDD) en Burundi y el Ejército del Señor en Uganda.

ESTRATEGIA DE JOSEPH KABILA

Hijo de Laurent-Desiré Kabila, tras el asesinato de éste asumió el poder. A diferencia de su padre, Joseph Kabila mostró mayor disposición para la implementación de los Acuerdos de Alto el Fuego de Lusaka de 1999 (11). Estos Acuerdos sirvieron como base para, tras numerosas crisis y dificultades, llegar al Acuerdo Global e Inclusivo de Pretoria de diciembre de 2002 que puso fin al conflicto.

ESTRATEGIA DE ANGOLA

Tras 25 años de guerra civil y con significativos recursos económicos por la exportación de petróleo, Angola suponía una importante potencia militar en la zona. Su principal interés en la guerra era acabar con las bases operativas que UNITA tenía en la RDC. Estas guerrillas obtenían recursos mediante la venta de diamantes en el mercado negro y los empleaban para adquirir armas que desde el sur del Congo pasaban a Angola. Este país temía que si la revuelta derrocaba a Laurent-Desiré Kabila se generase un vacío de poder que beneficiaría a UNITA (12). También existían motivaciones económicas para obtener concesiones y ejercer cierto control en el comercio congoleño.

ZIMBABUE

Como miembro, al igual que el Congo, de la SADC (*South African Development Community*) y en virtud de los acuerdos de defensa común en caso de agresión que contempla esta Organización, Zimbabwe acudió en apoyo de Laurent-Desiré Kabila de forma inmediata (13). El presidente de esta nación, Robert Mugabe, fue uno de los principales artífices de la intervención extranjera en apoyo a Kabila. Con esta intervención Mugabe quería proteger y aumentar los provechosos acuerdos económicos que el Gobierno congoleño había firmado con corporaciones de su propiedad. Por otro lado el presidente de Zimbabwe había sido desplazado como principal líder en la región subsahariana por Nelson Mandela y en menor medida por el presidente de Uganda, Yoweri Museveni. Una intervención decidida en esta guerra pensó que podría hacerle recuperar una posición preeminente en el contexto regional.

ESTRATEGIA DE NAMIBIA

El presidente de este país, Sam Nujoma, se involucró en el conflicto principalmente por motivaciones económicas personales, varios familiares participaban en la explotación

(11) Laurent-Desiré Kabila se oponía firmemente a este Acuerdo. Lo firmó debido a la presión internacional y a circunstancias internas como la presencia de soldados ruandeses en Mbuji Mayi, importante ciudad en la producción de diamantes.

(12) UNITA, grupo armado formado en el año 1975 que participó en la guerra de la independencia de Angola y posteriormente en la guerra civil.

(13) La SADC está formada por Suráfrica, Lesotho, Malawi, Bostuana, Mozambique, Tanzania, Zambia, Seychelles, Zimbabwe, Angola y Namibia, pero sólo estos tres últimos países apoyaron a la RDC en el conflicto.

de recursos del país. Por otra parte los intereses nacionales en el conflicto no eran significativos y la intervención en el mismo se hizo en contra de la mayoría de opinión pública y de los principales líderes políticos de Namibia.

ESTRATEGIA DE SUDÁN

La intervención de Sudán se encuadra dentro de sus continuos problemas con la vecina Uganda. Este país prestaba apoyo a grupos rebeldes, como SPLA (*Sudan People Liberation Army*), que operaban en Sudán desde Uganda y Congo.

ESTRATEGIA DE CHAD

Tras solicitar Kabila ayuda a la comunidad francófona de África, Chad participó en la fase inicial del conflicto con varios centenares de hombres. Contó para ello con el beneplácito de Francia, que buscaba recuperar su influencia en la zona tras su fallida intervención en el genocidio de Ruanda en el año 1994.

ESTRATEGIA DE LIBIA

La intervención de este país se limitó a proporcionar aviones para el transporte de las fuerzas de Chad a la zona de operaciones y como mediador en algunas negociaciones de paz. La finalidad de esta actuación consistía en salir del aislamiento internacional en el que se encontraba Muammar al-Gadafi desde mediados de los años ochenta, consecuencia de su enfrentamiento con Estados Unidos.

ESTRATEGIA DE LAS FUERZAS Opositoras

ESTRATEGIA DE RUANDA

Cuando el gobierno de Kigali perdió su influencia sobre Kabila, tras la expulsión por parte de éste de sus asesores ruandeses, vio peligrar sus intereses en los territorios de Kivu, especialmente su acceso a las riquezas naturales del mismo. De este modo cuando opositores tutsis iniciaron en agosto de 1998 un motín en la ciudad de Goma, Ruanda los apoyó sin reservas con la justificación de evitar un nuevo genocidio tutsi. Para ello, junto con Uganda, creó el Reagrupación Congoleña para la Democracia (RCD) que agrupaba principalmente a tutsis congoleños y a la mayor parte de los elementos opositores, todos bajo la dirección de Ruanda. A estas acciones se unió una operación aerotransportada en Kitona que produjo un nuevo foco de insurrección en el suroeste del país y amenazó seriamente a la capital, Kinshasa. La intervención de fuerzas de Angola y Zimbabue evitó la toma de esta ciudad por los rebeldes.

ESTRATEGIA DE UGANDA

Junto con Ruanda fue el principal impulsor de esta guerra. Su finalidad era luchar contra los grupos rebeldes ugandeses que operaban desde la RDC y ejercer un liderazgo regional. Los rebeldes se agrupaban principalmente en el LRA (*Lord's Resistance Army*), que actuaba principalmente en Sudán; ADF (*Alliance of Democratic Forces*), en Sudán y RDC y *West Nile Bank Front*, que operaba desde el Congo.

Como se ha mencionado, junto con Ruanda, Uganda apoyo la rebelión que se inició en Kivu y ambos países promovieron la creación del RCD. Pero los intereses de Ruanda y Uganda en muchos casos eran contrapuestos y a lo largo del conflicto sus posiciones se fueron distanciando. Poco después de iniciada la guerra, Uganda para defender sus intereses en la zona norte apoyó la creación del Movimiento para la Liberación del Congo (MLC). El distanciamiento entre ambos países se fue acentuando hasta que en abril de 1999 el RCD se escindió y facciones ruandesas y ugandesas combatieron por el control de Kisangani. En junio de ese mismo año Uganda, a través de la FDD de Uganda, creó la nueva provincia de Ituri. Este hecho contribuyó a la desunión de las fuerzas contrarias a Kabila, produjo nuevos combates étnicos y generó una guerra dentro de otra guerra.

ESTRATEGIA DE BURUNDI

Este país tuvo una discreta participación en el conflicto. Gobernado por una minoría tutsi, su principal preocupación era la seguridad de la nación y actuó combatiendo la milicia hutu burundesa FDD. Desplazó tropas a territorio del Congo pero éstas permanecieron principalmente en la zona fronteriza con Burundi.

ESTRATEGIAS MILITARES

Tras un comienzo del conflicto poco prometedor para las fuerzas gubernamentales, en el que llegó a cercarse la capital Kinshasa, se produjo la intervención extranjera y la situación varió. Las tropas recién llegadas de Zimbabue rompieron el cerco mencionado, mientras fuerzas de Angola penetraban en el país desde Cabinda y otras posiciones, logrando importantes victorias sobre los rebeldes. Tras estos rápidos avances en los que se pudo recuperar buena parte del territorio, el conflicto se estabilizó y las acciones se llevaron a cabo principalmente por las milicias.

La estrategia principal de ambos bandos se basó en la lucha por el control de plazas fuertes o enclaves de alto valor como podían ser ciudades, zonas de explotación minera o campos de aviación. Éstos tenían especial importancia ya que el transporte aéreo era el medio más eficaz para desplazar fuerzas, debido a la precariedad de las vías de comunicación existentes.

En general los Estados participantes estaban poco interesados en operaciones de envergadura que supusieran un desgaste importante de sus fuerzas fundamentalmente porque no podían asumirlo económicamente. Optaron por tanto por la prolongación del mismo, dejando las acciones en manos de las milicias afines y obteniendo beneficios de la explotación de los recursos de las zonas bajo su control (14).

(14) El informe del Panel de Expertos de Naciones Unidas sobre Explotación Ilegal de Recursos Naturales de 28 de octubre de 2003 (S/2003/1027) acusaba a Ruanda y Uganda de prolongar la guerra civil para poder explotar ilegalmente los recursos del Congo con la colaboración de corporaciones occidentales.

Situación actual

Existía un cierto optimismo en la región desde el Comunicado de Nairobi de 9 de noviembre de 2007 y la Declaración de Goma de enero de 2008 (15). El acuerdo fue el resultado del llamado Proceso *Amani*, en el que el enviado de Naciones Unidas logró negociar la paz entre el Gobierno de la RDC, las fuerzas del general renegado Laurent Nkunda y las milicias Mai-Mai, que llevaban combatiendo desde diciembre de 2006. El acuerdo preveía un cese el fuego, la retirada de tropas de las áreas claves y la creación de un programa para el desarme, la desmovilización y la integración de los combatientes en el Ejército Nacional o en la vida civil.

La implementación resultó, una vez más, sumamente complicada. Después de numerosos enfrentamientos entre las partes durante la primera mitad del año 2008, la violencia generalizada estalló en la región a finales de agosto, cuando los rebeldes del CNDP lanzaron una ofensiva contra las bases del Ejército. Comenzaron un avance en dirección norte desde Nyanzale hacia Ruindi y Kanyabayonga y en dirección este desde la zona de Katsiru, a través de Bambo y hacia Kirumba, para bloquear el eje principal Kanyabayonga-Rutshuru. Los rebeldes llegaron a establecer una policía y una administración civil paralela, incluido un servicio de aduanas con Uganda.

El 11 de septiembre, la MONUC presentó un plan de separación que abarcaba tres fases: el cese de fuego inmediato y la separación de las fuerzas, el desarme y la desmovilización de los combatientes y su integración en las FARDC o su regreso a la vida civil. El plan de separación abarcaba a todos los grupos armados, incluidas las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda (FDLR), y estipulaba el acuartelamiento de las FARDC simultáneamente a la concentración de los grupos armados y el despliegue progresivo de la Policía Nacional congoleña, para mantener la ley y el orden públicos en la zona.

A pesar de los intentos de la MONUC por convencer a las partes, finalmente tuvo que apoyar a las FARDC para hacer retroceder al CNDP. El Ejército consiguió tomar la ciudad de Tongo, tradicionalmente bajo control del CNDP, mientras éste tomaba la base militar de Rumangabo. La presión de la MONUC hizo que ambas partes se devolvieran las nuevas posesiones y se retiraran a sus posiciones anteriores.

El 2 de octubre, el general renegado Nkunda exhortó a la liberación del Congo, emulando a Laurent Desiré Kabila en su toma de poder. El CNDP continúa poniendo en cuestión la legitimidad de las instituciones electas del Congo, a las que acusa de mala gestión y connivencia con «fuerzas extranjeras genocidas».

Los acontecimientos han hecho resurgir las tensiones con el vecino Ruanda, acusado del apoyo continuado de décadas a los grupos rebeldes tutsis que han luchado contra el Gobierno congoleño. Éste se ha demostrado incapaz de desarmar a las milicias hutus del FDLR, tradicionales aliados suyos, muchas de las cuales se encuentran implicados en el genocidio de Ruanda del año 1994. Resurge, por tanto, la misma situación que llevó

(15) Este es el marco político, conocido como «Los Procesos de Nairobi y Goma», para progresar hacia una solución pacífica en la actualidad, pues fue firmado por todas las partes y respaldado por Naciones Unidas.

a la sangrienta segunda guerra, unido como siempre al intento de milicias y gobiernos vecinos de controlar los ricos yacimientos del Congo Occidental. El cuarto representante permanente de la RDC ante Naciones Unidas dirigió una carta al Consejo de Seguridad en la que afirmaba que fuerzas ruandesas habían lanzado una ofensiva sobre Rumangabo el 8 de octubre en territorio de la RDC. El Gobierno de Ruanda negó estas acusaciones, pero desplegó tropas en la parte ruandesa de la frontera afirmando que se trataba de una medida de protección. En respuesta a una solicitud del Gobierno de la RDC, la MONUC comenzó a desplegar esfuerzos para reactivar el mecanismo de verificación conjunta entre la RDC y Ruanda a fin de investigar esas acusaciones.

El 26 de octubre, el CNDP realiza una importante ofensiva que recuperó el control del campamento de las FARDC en Rumangabo y tomó el control de Rugari, Kalengera, Burare, Rutshuru y la carretera principal entre Goma y Rutshuru. Las tropas de MONUC fueron, durante ese periodo, el único obstáculo para que tomaran Goma. Debido en parte al intenso esfuerzo diplomático, Nkunda detuvo su ofensiva contra la ciudad, aunque continuaba avanzando en otras áreas. El 29 de octubre el CNDP declaró un alto el fuego unilateral. La cesación del fuego se mantuvo hasta el 4 de noviembre, fecha en que las milicias de la Coalición de Resistencia Patriótica Congoleña (PARECO) y Mai-Mai lanzaron un ataque contra el CNDP en Kiwanja, al norte de Rutshuru. El CNDP tomó Kiwanja, tras intensos combates los días 4 y 5 de noviembre. En una nueva escalada de la violencia, el 6 de noviembre las fuerzas del CNDP atacaron a las FARDC en Nyanzale. Se informó de nuevos enfrentamientos el 7 de noviembre en el campamento de desplazados internos de Kibati.

Los días 9 y 10 de noviembre se informó de combates entre el CNDP y elementos mezclados de la PARECO y Mai-Mai y posiblemente de las FDLR, en Ngungu, en territorio Masisi. El 11 de noviembre se produjeron enfrentamientos entre el CNDP y las FARDC en Kibati y sus alrededores, al norte de Goma. Al mismo tiempo, el 11 de noviembre comenzaron combates entre las FARDC y el CNDP más al norte, en territorio Rutshuru, y el CNDP trató de tomar el control de la población estratégica de Kanyabayonga y la zona circundante, entre otros, las poblaciones de Kibirizi, Ruindi, Kabasha y Ndeko.

Durante todos los enfrentamientos que tuvieron lugar, desde agosto hasta noviembre, la MONUC, de conformidad con su mandato, apoyó los esfuerzos de las Fuerzas Armadas para rechazar las ofensivas del CNDP y trató de asegurar los principales centros poblados y ejes. Sin embargo, frente a la importante ofensiva del CNDP, las FARDC abandonaron las posiciones que mantenían conjuntamente con la MONUC. Además, la MONUC fue objeto de ataques directos de elementos de las FARDC en retirada en Ntamugenga y Ruindi los días 27 y 28 de octubre, y en la zona de Kanyabayonga los días 12 y 13 de noviembre. Los elementos descontrolados en retirada de las FARDC fueron también responsables de la gran inseguridad que se generó en Goma tras la declaración unilateral de cese el fuego del CNDP. La MONUC comenzó a reforzar su presencia militar en Goma y la zona circundante, con recursos militares adicionales, a fin de proteger a los civiles.

La actividad de la comunidad internacional se intensificó a finales de octubre. Franceses y británicos lideraron una misión de la Unión Europea que llegó al Congo y Ruanda el 31 de octubre. Mientras, los líderes africanos se unieron al secretario general Ban Ki-moon en un llamamiento a las partes para un cese el fuego. El Consejo de Seguridad, por su

parte, designó como enviado especial para la zona al ex presidente nigeriano Olusegun Obasanjo, quien se comprometió rápidamente como mediador del conflicto. Los líderes internacionales que se reunieron en Nairobi el 7 de noviembre urgieron, también, a la inmediata implementación de los Acuerdos de Goma y Nairobi. Obasanjo y el antiguo presidente de Tanzania, Mkapa establecieron grupos de mediación que lograron reunirse con los líderes clave en noviembre con los que consiguieron alcanzar un cese el fuego, que no obstante fue roto poco después.

El 16 de noviembre el enviado especial se reunió con Laurent Nkunda e insistió en la importancia de establecer de inmediato un cese el fuego, respaldado por un mecanismo de vigilancia eficaz. También consiguió que Nkunda aprobara las recomendaciones de la Declaración Conjunta de Nairobi, así como la confirmación de su adhesión a los principios de las Declaraciones de Compromiso de Goma y el Comunicado de Nairobi. A raíz de las conversaciones con el enviado especial, el CNDP anunció el 18 de noviembre que retiraba sus fuerzas de los ejes Kanyabayonga-Nyanzale y Kabasha-Kiwanja y pidió a la MONUC que se desplegara en esa zona.

Una de las claves de los procesos de paz firmados siempre ha sido la exigencia al Gobierno congoleño de neutralizar los grupos armados hutus del FDLR, herederos de los genocidas Interahamwe. Cumpliendo lo acordado en el Compromiso de Nairobi de 9 de noviembre de 2007, y con el apoyo de la MONUC, el Gobierno siguió aplicando sus medidas de sensibilización para estimular el desarme y la repatriación a Ruanda o el reasentamiento temporal de los combatientes ruandeses desarmados en la RDC. Aunque desde el año 2007, se han repatriado a Ruanda más de 1.100 combatientes y familiares a cargo, la repatriación de elementos de las FDLR ha disminuido considerablemente a raíz del deterioro de la situación.

El 17 de septiembre, la MONUC y las FARDC aprobaron un nuevo plan de operaciones militares contra las FDLR, cuyo objetivo eran las fuentes de ingresos de estas fuerzas, como los controles en los caminos y los campos de minas bajo su control. Las FARDC habían asignado a esta operación 10 batallones, del total de 12 adiestrados por la MONUC. Ésta y las autoridades aduaneras congoleñas también han comenzado a realizar controles aleatorios en los aeropuertos y puestos fronterizos cada vez que se sospecha que las FDLR están exportando minerales ilícitamente. Con todo, conviene señalar las persistentes afirmaciones de que algunos elementos de las FARDC están en convivencia con las FDLR respecto de cuestiones militares y económicas. Con la reanudación de las hostilidades, el Gobierno de la RDC desplegó a los 10 batallones para las operaciones contra el CNDP. A pesar de ello, la MONUC siguió llevando a cabo una planificación conjunta con las FARDC para continuar el adiestramiento y el despliegue contra las FDLR.

En Kivu del Sur, los signatarios de las declaraciones de compromiso aceptaron inicialmente el plan de separación propuesto por la MONUC, presentado en una reunión del Comité Directivo del Programa de *Amani* en el mes de septiembre. En lo que respecta a Kivu del Sur, el plan de separación estipulaba la desmilitarización total de los Hauts Plateaux, principal zona de actividad militar en la provincia, y el despliegue de la Policía Nacional congoleña en esa zona. Sin embargo, la aplicación del plan se ha demorado debido a

que los tres principales grupos participantes, los FRF (banyamulenges), los yakutumbas y los zabuloníes Mai-Mai posteriormente se han retirado del proceso por diversos motivos. La obtención de fondos para algunos aspectos de la desmovilización, el desarme y la repatriación del plan de separación también siguió constituyendo un problema.

En Ituri, la MONUC apoyó la operación *Piedra de Hierro* de las FARDC contra el Frente de Resistencia Patriótica de Ituri (FRPI) de la etnia ngiti, que había cometido actos de violencia y saqueo contra la población alrededor de Tchey. El 29 de septiembre, el FRPI reanudó sus ataques sobre posiciones de las FARDC en Tchey, Quinz, Bulanzabo y Kodheza. La MONUC utilizó la fuerza en apoyo de las FARDC para disuadir los avances del FRPI, pero en combates ulteriores, logró mantener sus posiciones en varios lugares en el territorio Irumu y bloquear una de las principales carreteras que unía Ituri con Kivu del Norte. Sin embargo, para fines de octubre, las FARDC, con apoyo de la MONUC, pudieron tomar nuevamente varias posiciones del FRPI, y han adoptado medidas para asegurar los ejes Bunia-Beni y Bunia-Mahagi-Aru. Además, el 3 de noviembre, las FARDC y la MONUC lograron tomar nuevamente el cuartel general del FRPI en Tchey.

Como otra novedad, surgieron nuevos grupos armados en Ituri durante los últimos seis meses, entre ellos el Frente Para la Justicia del Congo (FPJC) opuesto a los ugandeses y aliado del FRPI, que atacó posiciones de las FARDC y saqueó varias aldeas entre finales de septiembre y mediados de octubre en el territorio Irumu. La reanudación de los combates en Ituri ha creado inseguridad y nuevos desplazamientos de población. Las FARDC han logrado mejores resultados en Ituri que en el Kivu del Norte, y en general recuperaron terreno perdido y ganaron nuevos territorios.

Más al norte, en la provincia de Haut Uélé, la situación de la seguridad se ha deteriorado notablemente, tras graves ataques lanzados por el ugandés LRA contra civiles congoleños, por lo menos en 10 lugares al norte de Dungu desde el 17 de septiembre. Una investigación de la MONUC llevada a cabo del 29 de septiembre al 10 de octubre puso de manifiesto que entre el 17 de septiembre y el 4 de octubre, el LRA había secuestrado a unos 177 niños congoleños y matado a unos 76 adultos.

Si bien inicialmente el despliegue se vio obstaculizado por restricciones logísticas, las FARDC, respaldadas por la MONUC, rápidamente desplazaron tres batallones de unos 2.250 soldados hacia Dungu, tras la intensificación de las actividades del LRA. Además, la MONUC ha desplegado 230 efectivos militares y cinco civiles a la base operacional de avanzada de Dungu. La MONUC está prestando apoyo logístico, impartiendo adiestramiento y ayudando en la planificación en las operaciones dirigidas por las FARDC para contener y aislar al LRA en la zona del Parque Garamba. El 31 de octubre se habrían producido enfrentamientos entre el LRA y las FARDC a 35 kilómetros al noreste de Dungu, en los que habrían perdido la vida nueve miembros del LRA, después que este grupo hubiera matado a seis soldados de las FARDC en incidentes ocurridos durante los diez días anteriores. Los días 1 y 2 de noviembre se produjeron nuevos enfrentamientos en Dungu, en los que supuestamente habrían muerto 21 elementos del LRA. La MONUC siguió recibiendo elementos del LRA que se presentaban voluntariamente para su desarme y repatriación.

COSTES HUMANITARIOS

Los costes humanitarios de esta nueva ola de violencia son, una vez más, catastróficos. Más de 300.000 refugiados y desplazados, mientras que el Ejército del Congo no sólo abandonaba a los civiles a su suerte, sino que en su retirada realizaron pillaje, violaciones y asesinatos en los alrededores de Goma, llegando a combatir contra la MONUC que les estaba ayudando y protegiendo. Y a pesar de la justificación de Nkunda de luchar por proteger a los tutsis de Kivu del Norte (banyamulenges), el CNDP ha efectuado ataques a los campos de refugiados de la zona, reclutando a niños para combatir en la guerra.

Según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en los últimos años los combates y la inseguridad han provocado el desplazamiento de más de un millón y medio, que se han refugiado en campos de desplazados donde sobreviven en durísimas condiciones. Sólo en Kivu del Norte la ACNUR gestiona 16 campos, pero existen decenas más surgidos espontáneamente y que carecen de los servicios más básicos. La Organización No Gubernamental (ONG) Intermón Oxfam denunció el «brutal aumento de agresiones, violaciones y trabajos forzados» contra la población, en tanto que HRW pidió a la Organización de Naciones Unidas el envío urgente de más tropas ante los ataques a civiles que se registran también en el este del país.

Actuación de MONUC

La MONUC fue desplegada en el año 1999 con arreglo al Capítulo VII y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en particular la resolución 1756, del año 2007 en la cual el Consejo autorizó a MONUC a apoyar a las FARDC en las operaciones en la parte oriental de la RDC, a fin de desarmar a los grupos armados locales y extranjeros recalcitrantes e impedir la prestación de apoyo a dichos grupos, incluido el apoyo derivado de actividades económicas ilícitas.

En el párrafo de la resolución 1804 (año 2008) el Consejo refirmó esos aspectos del mandato de la misión.

En la resolución 1756 además el Consejo autorizó a la MONUC a utilizar todos los medios necesarios, en la medida de sus posibilidades y en las zonas que estuviese desplegada, para proteger a los civiles y al personal de asistencia humanitaria, proteger al personal, los locales, las instalaciones y el equipo de Naciones Unidas; garantizar la seguridad y libertad de circulación del personal de Naciones Unidas y el personal asociado, e impedir todo intento de cualquier grupo extranjero o congoleño de emplear la fuerza para poner en peligro el proceso político.

En concreto, MONUC trabaja en apoyo y entrenamiento de las FARDC, protección del personal e instalaciones de Naciones Unidas y protección de los derechos humanos, lucha contra la violencia sexual, protección de los niños y Estado de Derecho.

Despliegue y reconfiguración de MONUC

A finales de noviembre de 2008, el número de efectivos militares en MONUC ascendía a 17.354, siendo el número autorizado 17.790. De los 17 batallones, 15 estaban desplegados en la parte oriental de la RDC.

Como resultado del empeoramiento de la situación en Ituri y en los Kivus, las fuerzas de MONUC desplegadas en esa parte de la RDC se han visto prácticamente desbordadas por el número de misiones a realizar y por la poca eficacia en muchos casos de las FARDC, siendo la mejora de la capacidad de las mismas a través del entrenamiento, una de las misiones del personal militar de MONUC. Por otro lado la fuerza de MONUC no cuenta con una reserva que le de flexibilidad a la hora de responder a nuevas crisis.

También se vio necesario la necesidad de más fuerzas especiales adicionales y equipos de entrenamiento, así como recursos aéreos para poder desplegar con rapidez y recursos de inteligencia.

Estas necesidades se concretaron en un incremento de los efectivos militares de 2.875 personas y de efectivos de la Unidad de Policía de 300:

1. Dos Batallones de Infantería (850 efectivos cada uno) a desplegar en Kivu del Norte para su estabilización.
2. Dos Compañías de Fuerzas Especiales (150 efectivos cada una) para respuestas a crisis.
3. Dieciocho helicópteros de uso general y dos C-130.
4. Cincuenta efectivos para incrementar la capacidad de análisis de información.
5. Una Compañía de Ingenieros (175 efectivos) para necesidades de castrametación por el aumento de efectivos y mejora de movilidad de las fuerzas de MONUC.
6. Docientos instructores-asesores de entrenamiento.
7. Dos Unidades de Policía adicionales (150 efectivos cada una) para relevar a las actuales, empeñadas en tarea de protección estática y de las fuerzas.

Este incremento en número de efectivos fue aprobado por el Consejo de Seguridad en su resolución 1843 de 20 de noviembre de 2008, prorrogada hasta finales del año 2009 por la resolución 1856 del 22 de diciembre.

Quedaría por determinar qué países ponen esos efectivos y con qué condiciones (acuerdo del estatuto de la fuerza) y también las reglas de enfrentamiento o como las denomina el Consejo de Seguridad «normas para entablar combates».

Consecuencias del conflicto y evolución

Consecuencias del conflicto reciente

Los procesos iniciados con la Declaración del Compromiso de Goma y el Comunicado de Nairobi, quedaron estancados, desde que el 28 de agosto de 2008 se reanudaran las hostilidades a gran escala entre las FARDC y el CNDP.

La situación de seguridad ha experimentado un claro retroceso en la zona oriental del país: Kivu del Norte, Kivu del Sur, Ituri y Haut Uélé, aunque permanece estable en el resto de las áreas.

Retraso en lograr las tareas fundamentales de consolidación de la paz: servicios básicos y extensión de la autoridad del Estado (16).

Agravamiento de la crisis humanitaria y violación de de derechos humanos (17) –violencia sexual, abuso físico y reclutamiento de niños–, por un lado y de los riesgos para el personal de Naciones Unidas (18), en todo el país, que ha debido ser evacuado de varios enclaves y objeto de ataques directos de los rebeldes.

Se ha abierto un debate en Naciones Unidas sobre el mandato otorgado a MONUC (resolución 1756, del año 2007 y reafirmado por resolución 1804, del año 2008, en virtud del Capítulo VII de la Carta), que se ha visto al límite de su capacidad y en un entorno altamente inestable:

1. El Gobierno de la RDC solicitó la revisión del mismo, para que MONUC pueda combatir a los grupos armados ilegales con independencia de las FARDC.
2. Los Estados miembros de MONUC han cuestionado la claridad y firmeza de aquél, para enfrentar la difícil y compleja situación sobre el terreno (19).

Se ha aprobado un paquete de capacidades adicionales para la MONUC (20) y se ha iniciado una reconfiguración del despliegue de su fuerza, a fin de dotarla de:

1. Una reserva operacional, de la que carecía hasta el momento, que le proporcione mayor flexibilidad y capacidad de reacción rápida.
2. Movilidad operacional, en un teatro prácticamente discontinuo, con 18 nuevos helicópteros de uso general y dos aviones C-130 *Hércules*.
3. Otras capacidades, como: mayor capacidad de análisis de información, apoyo de ingenieros, protección, etc.

La nueva orientación del despliegue responde a reforzar la presencia militar en Goma y sus alrededores, proteger las zonas estratégicas que se designen y las instituciones vitales del Gobierno, hacer respetar las «líneas rojas específicas» establecidas en protección de los ejes y núcleos de población principales y obligar a la FLDR a aceptar el desarme, a la vez que se facilita la preparación y mejor capacitación de las FARDC.

(16) El presidente Joseph Kabila designó, tras la dimisión de Antoine Gizenga el 25 de septiembre, nuevo primer ministro a Adolphe Muzito el 10 de octubre de 2008.

(17) Se han registrado graves abusos, con total impunidad, no sólo por parte de los distintos grupos rebeldes, sino también, por miembros de las FARDC y de la Policía Nacional congoleña, de los Servicios de Inteligencia nacionales civiles y militares y funcionarios políticos y administrativos.

(18) Desde principios del año 2008, constan 67 incidentes de seguridad contra Naciones Unidas y ONG humanitarias en Kivu del Norte, lo que constituye una violación del Derecho Internacional Humanitario. Al final del año, no ha habido mejoras sustanciales en el alivio de la situación humanitaria: no son buenas, en absoluto, las condiciones de trabajo de las ONG humanitarias, ni si quiera es posible, muchas veces, el acceso de las mismas a la zona.

(19) Fue necesario, durante la crisis actual, que MONUC pasase a la ofensiva contra el CNDP, para que retrocediese a sus posiciones del 28 de agosto, en Kivu del Norte; y también apoyó a las FARDC en Ituri y Haut Uélé.

(20) Resolución 1843 del año 2008, de 20 de noviembre.

Evolución posible

Los retos y desafíos a los que se enfrenta el Gobierno de la RDC, como la MONUC presentan una gran trascendencia, dado la enorme urgencia de algunos de ellos y la complejidad de otros, con enorme impacto en el desarrollo favorable de la situación a corto y medio plazo, en sus aspectos humanitario, operacional y de gobernanza. La situación actual, como se ha expuesto en el presente estudio, es muy crítica en todos ellos.

RETOS Y DESAFÍOS PARA EL GOBIERNO

Es de inmediata prioridad, *poner fin a los enfrentamientos en curso, iniciados por el CNDP*, para volver al marco de los Procesos de Nairobi y Goma, fomentando un proceso político amplio, más allá de buscar una mera solución militar, que cuente con todas las partes interesadas y paliar en lo posible la crisis humanitaria, primera prioridad de Naciones Unidas.

Crear un ejército nacional creíble, bien entrenado, equipado y estable: es una tarea urgente que afecta no sólo al Gobierno, sino también a sus asociados bilaterales, puesto que se hace fundamental que los Estados miembros de MONUC presten asistencia al Gobierno a ese respecto. Además, requerirá planes coherentes de reforma en el sector de la seguridad, para lograrlo.

Realizar continuos esfuerzos en la consolidación de la paz y fortalecimiento de la incipiente democracia, en la solución a los problemas de gobernanza, de establecimiento del Estado de Derecho, en la reconstrucción y el desarrollo. Para ello, es necesario:

1. Completar el proceso de descentralización.
2. Retomar el proyecto de Ley de Amnistía para los Kivus, ahora suspendido.
3. Desarrollo del proyecto de Ley sobre Protección de los Niños, recientemente aprobado por el Senado (el 15 de julio), pero aún pendiente de aprobación por la Asamblea Nacional.
4. Potenciación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que vio la luz, gracias a la promoción constante de MONUC.
5. Leyes sobre la arquitectura judicial y elecciones.

Consolidar el nuevo Gobierno del primer ministro Adolphe Muzito, designado el 10 de octubre, del Partido Lumumbista (PALU), quien presentó a su Gabinete el 26 de octubre pasado. Este es un Gobierno de coalición (21) entre la Alianza para la Mayoría Presidencial (AMP) y el PALU.

Convocar elecciones locales, para junio de 2009. Este es un hito fundamental para la favorable evolución de la situación y continuidad del apoyo de MONUC y entraña, a su vez, importantes desafíos, como son:

(21) El presidente Joseph Kabila pertenece al Partido Popular para la Reconstrucción y la Democracia, que forma parte de la AMP y mantiene dos de los tres viceprimeros ministros y un tercio de los ministerios. El gobierno de Muzito está compuesto por 53 miembros, cuatro de los cuales son mujeres, y refleja en cierto modo el equilibrio geográfico y provincial del país.

1. Actualizar el registro de votantes.
2. Aprobar el marco legislativo, así como la libranza de los fondos necesarios, correspondiendo al Gobierno 62.000.000 de dólares de los 182 totales, que se requieren para el proceso electoral (22).

Fomentar la confianza y cooperación entre la RDC y Ruanda. Este reto es una importante tarea compartida con toda la región y los asociados internacionales, aunque incumbe muy directamente a ambos presidentes, Kabila y Kagame. Los esfuerzos se han intensificado extraordinariamente, en los últimos meses, y de su éxito depende en gran medida una solución duradera a la reciente crisis.

RETOS Y DESAFÍOS PARA MONUC

Actualizar el concepto de operaciones y reglas de enfrentamiento, antes del 31 de enero de 2009, para ajustarse a la resolución 1856 del año 2008, de 22 de diciembre, que prorroga su mandato hasta el 31 de diciembre de 2009 y establece el orden de prioridades que debe observar durante este periodo, siendo la primordial hacer frente a la crisis de los Kivus, protegiendo a los civiles.

Otro, de importancia, capital será *conseguir impulsar determinadamente el Programa Nacional de Desarme, Movilización y Reintegración,* para lo que se convierte en el objetivo permanente de la misión: mantener la máxima coordinación entre los asociados y las autoridades nacionales, para movilizar la voluntad política y obtener la financiación necesaria para llevar a cabo esta *urgente tarea,* no exenta de problemas.

Consolidar su nuevo despliegue y haciendo uso de sus ampliadas capacidades *reestablecer las condiciones que permitan el desbloqueo de los Procesos de Nairobi y Goma, como estrategia principal de Naciones Unidas y favorecer la actuación del enviado especial del secretario general para la Región de los Grandes Lagos.*

Ser capaz de luchar contra la impunidad en la esfera de la defensa de los derechos humanos, siendo el mayor desafío en este ámbito. Ello requerirá la capacidad de MONUC de desarrollar actividades continuas de vigilancia y promoción de los derechos humanos y someter a la Corte Penal Internacional a los responsables (23) de violaciones del Derecho Internacional Humanitario.

Conclusiones y lecciones aprendidas

La falta de capacidad de las FARDC constituye un obstáculo, de primera magnitud, para la paz de la región y para el cumplimiento del mandato de MONUC, cuya estrategia de salida requiere, inevitablemente, unas FARDC suficientemente fortalecidas.

(22) Los 122 millones restantes se pretende que se cubran con financiación internacional, pero hasta el momento, los donantes sólo han comprometido 70 millones y han aportado 48,5.

(23) El pasado 18 de diciembre de 2008, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda hizo pública su sentencia, por crímenes de guerra y contra la humanidad, condenando a cadena perpetua al ex coronel hutu, Theoneste Bagosora y a dos colaboradores, por «haber organizado» el genocidio ruandés del año 1994.

No parece posible una solución únicamente militar para reestablecer la situación en la zona oriental, ya que es preciso mantener el esfuerzo diplomático y la cooperación entre la RDC y Ruanda, en colaboración con el enviado especial Obasango, persiguiendo de forma prioritaria el desarme y repatriación del FDLR y el control efectivo de su frontera común, respetando el embargo de armas.

MONUC se considera imprescindible, a pesar de sus limitados recursos en el momento de la escalada de violencia, como principal sostén del desarrollo integral y condición necesaria para la evolución de la crítica situación, garante del progreso en materia de derechos humanos, freno a la gravísima crisis humanitaria y facilitador del regreso al marco político acordado por las partes en Nairobi y Goma.

Se hace necesario, no obstante, tras casi diez años de andadura, revisar la estructura de MONUC y examinar los conceptos y objetivos fundamentales de la misión, así como la estrategia de transferencia de responsabilidades al Gobierno de la RDC.

Bibliografía

ACNUR: *Boletín*, número 4, 2008.

Armed Conflict Database: The International Institute for Strategic Studies.

CIA World Fact Book 2008.

Cuarto informe especial del secretario general sobre la Misión de Naciones Unidas en la RDCP, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 21 de noviembre de 2008.

Cuarto informe especial (adicional) del secretario general sobre la Misión de Naciones Unidas en la RDC, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2 de diciembre de 2008.

FRAZZINI, Eric: *ONU, Historia de una corrupción*, editorial Espasa-Calpe, 2005,

HANSON, S.: *Lawlessness in Eastern Congo*, Council of Foreign Relations, diciembre de 2007.

International Crisis Group: «Congo: Four Priorities For Sustainable Peace In Ituri», *Africa report 140*, mayo de 2008.

— «Uganda: The road to Peace», *Africa report 146*, diciembre de 2008.

KIPUKA KABONGI, D.: *Post-election in DRC: Peace or Resurgence of Armed Conflicts?*, Center for Strategic and International Studies, 2008.

Resolución 1843 del año 2008 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 20 de noviembre de 2008.

Resolución 1856 del año 2008 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 22 de diciembre.

Resolución 1857 del año 2008 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 22 de diciembre.

Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other Forms of Wealth of the DRC, S/2002/1146, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 16 de octubre de 2002.

Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other Forms of Wealth of the DRC, S/2003/1027, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 28 de octubre de 2003.

En: www.crisisgroup.org, International Crisis Group.

En: www.afrol.com

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NUCLEAR DE ESTADOS UNIDOS: OPCIONES DEL PRESIDENTE OBAMA

Belén Lara Fernández

Doctora en Ciencias Políticas por la UCM

Hacia una nueva política de seguridad nuclear

A lo largo de la campaña que le llevó a alzarse con el triunfo en las elecciones del 4 de noviembre de 2008, el nuevo presidente de Estados Unidos, Barack Obama, afirmó en varias ocasiones que su política de seguridad nuclear estaría dirigida a frenar la proliferación, a reducir el armamento nuclear, a almacenar todos los materiales nucleares en lugares seguros para que nunca llegasen a caer en manos de grupos terroristas y, en último extremo, a la eliminación de las armas nucleares, pero no como un fin en sí mismo, si no como la mejor forma de lograr un mundo más seguro, donde la seguridad de Estados Unidos quedaría reforzada. En los meses transcurridos desde que tomara posesión del cargo ya ha dado los primeros pasos en esta dirección.

Como ya lo hicieran el presidente Kennedy en los años sesenta y el presidente Reagan en los ochenta –cuando presentó la Iniciativa de Defensa Estratégica con el objetivo de convertir las armas nucleares en «impotentes y obsoletas» e iniciar, junto con Gorbachov, el camino de la reducción de las fuerzas nucleares, eliminando las de alcance intermedio e imponiendo límites a las estratégicas– Obama ha apostado por conseguir «un mundo libre de armas nucleares» y ha dicho que suscribe el texto así titulado publicado en enero de 2007 por los ex secretarios de Estado, Shultz y Kissinger, el ex secretario de Defensa, William Perry y el senador Sam Nunn, donde pedían la abolición de las armas nucleares, así como el texto más recientemente publicado por los mismos autores, donde vuelven a mostrarse preocupados por la proliferación y defienden la «opción cero» como única forma de pararla (1), aunque Obama ha afirmado, de manera inequívoca, que Estados Unidos no se desarmará unilateralmente y que mantendrá desplegado armamento nuclear mientras que este tipo de armas sigan existiendo en cualquier otro lugar del mundo.

El interés de Obama por potenciar el control de las armas nucleares no es nuevo, puesto que ha trabajado muy estrechamente con el senador republicano Lugar apoyando el proyecto denominado *Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program* y visitando las instalaciones donde se destruye el armamento biológico y nuclear de Rusia. También junto con el senador republicano Hagel presentó en julio de 2007 *The Nuclear Weapons Reduction Act* donde ambos dibujaban una estrategia para progresar en el desarme y

(1) SCHULTZ, PERRY, KISSINGER and NUNN: «A World Free of Nuclear Weapons», *The Wall Street Journal*, p. A154, enero de 2007 y «Toward a Nuclear-Free World», *The Wall Street Journal*, p. A13, 15 de enero de 2008.

reforzar el Tratado de No-Proliferación (TNP) y donde también realizaban propuestas para prevenir el terrorismo nuclear. Estas colaboraciones abren la posibilidad de que Obama pudiera definir y concretar el cambio de la doctrina estratégica nuclear de Estados Unidos desde un enfoque bipartidista y –dado que el candidato republicano a la Presidencia John McCain afirmó en repetidas ocasiones durante la campaña que Estados Unidos «debería liderar un esfuerzo global para alcanzar el desarme nuclear»– Obama podría aprovechar el consenso para hacer de la eliminación del armamento nuclear en el mundo el principio básico de su política nuclear (2).

Pero Obama tendrá que hacer frente a las críticas y a las voces escépticas y pesimistas que se aferran a los argumentos negativos más comunes opuestos a la idea del desarme nuclear. Tal es el caso del ex secretario de Defensa, Harold Brown, quien –en un artículo publicado junto con John Deutch (3)– sostiene que un país que decide adquirir armas nucleares lo hace creyendo que tales armas incrementarán su seguridad y que la declaración de que Estados Unidos eliminará su armamento nuclear en un futuro distante no tendrá efectos directos sobre estos cálculos y, mucho menos, sobre los de los grupos terroristas. Aunque también contará con el apoyo de los que opinan en sentido contrario, como el *Carnegie Endowment for International Peace*, que ha publicado recientemente un análisis (4) donde rebate tales argumentos:

1. Frente a los que afirman que «las armas nucleares no pueden ser desinventadas» responde: cierto. Ninguna creación humana puede ser desinventada, pero la civilización ha prohibido y desmantelado artefactos demasiado peligrosos o moralmente no tolerables como las cámaras de gas a gran escala. El objetivo no es la desinención, si no conseguir que exista un fuerte rechazo a las armas de destrucción masiva y lograr su desmantelamiento minimizando los riesgos, potenciando los sistemas de verificación y las medidas de confianza, e instaurando un duro régimen de sanciones contra aquellos países que se salten las normas.
2. Frente a los que sostienen que «Estados Unidos no se puede desarmar unilateralmente», la respuesta es: cierto, pero tampoco es este el objetivo, ni lo que el TNP y otros compromisos exigen. El objetivo es llegar a que todos los Estados que poseen armamento nuclear lleguen al acuerdo de reducir recíproca y paulatinamente sus arsenales hasta llegar a cero.
3. Por último, frente al argumento de que «si Estados Unidos renuncia al paraguas de la disuasión nuclear que extiende sobre sus aliados, éstos podrían desarrollar sus propias armas nucleares», responde que probablemente no será así, porque si Rusia, China o Pakistán, eliminan o reducen sus arsenales y Corea del Norte e Irán dejan de ser una amenaza nuclear, resultaría política y estratégicamente poco realista que Japón, o Corea del Sur, o Turquía se pusieran a fabricarlas. Además éstos y otros países ya se han mostrado a favor de la eliminación del armamento nuclear y lo que debería de hacer Obama es contar con ellos e incluirles en las deliberaciones sobre cómo proceder para alcanzar el desarme nuclear. También tiene que convencer a los

(2) DAALDER, Ivo and LODAL Jan: «The Logic of Zero», p. 81, *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre de 2008.

(3) BROWN, Harold and DEUTCH, John: «The Nuclear Disarmament Fantasy», *The Wall Street Journal*, p. 9, 19 de noviembre de 2007.

(4) PERKOVIC, George: *Abolishing Nuclear Weapons: Why the United States Should Lead*, Carnegie Endowment for International Peace, octubre de 2008.

países más reacios como Rusia (aunque Medvédev manifestó días después de los comicios estadounidenses que está dispuesto a negociar sobre una «opción cero»), China, Francia, Pakistán e Israel de que su seguridad y sus intereses políticos podrían seguir igualmente preservados sin armas nucleares.

También a lo largo de la campaña electoral el presidente Obama quiso dejar claro que si para su antecesor, el presidente Bush, el peligro nuclear más grave que Estados Unidos tenía que afrontar provenía de los *rogue states*, él pensaba que «el más grave peligro para el pueblo americano es la amenaza de un ataque terrorista con un arma nuclear» (5) y reducir ese riesgo sería su prioridad. Por ello, criticaba que se hubieran gastado miles de millones de dólares en sistemas antimisiles ineficaces y se hubiera dedicado tan poco presupuesto a conseguir que los materiales nucleares dispersos por todo el mundo estuvieran custodiados en instalaciones seguras, o en desarrollar medidas de seguridad más eficaces para controlar los puertos y las fronteras de Estados Unidos.

Prevenir el terrorismo nuclear

Bush tenía decenas de programas dedicados a distintos aspectos del terrorismo nuclear –como la GTRI (*Global Threat Reduction Initiative*) dependiente del Departamento de Energía y la GICNT (*Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism*) en el Departamento de Estado– cada uno de ellos con su propio responsable y con su propia planificación, pero no tenía un coordinador ni mecanismo sistemático alguno para identificar lo prioritario o dónde podría haber lagunas o solapamientos. El Congreso estadounidense intentó remediar esta situación imponiendo la creación de un puesto de coordinador en la Casa Blanca, dedicado a todo lo relacionado con la prevención de la proliferación y del terrorismo, pero Bush lo ignoró y jamás nombró a nadie para tal misión (6). La falta de coordinación ha determinado que el riesgo siga siendo inaceptablemente alto.

También en la escena internacional se reflejan fallos de coordinación similares, al haber una fragmentación de compromisos bilaterales y multilaterales. Las medidas de seguridad que se han tomado, esponsorizadas por Estados Unidos, sólo han alcanzado aproximadamente al 75% de las instalaciones de la antigua Unión Soviética donde se almacenaba material nuclear para uso militar y a un 65% de las instalaciones donde hay cabezas nucleares. En el resto del mundo se ha avanzado mucho menos y, por tanto, nos enfrentamos a un riesgo muy real de que los terroristas puedan hacerse con una bomba nuclear o con los materiales necesarios para construirla. En su informe anual ante la Asamblea General de Naciones Unidas, presentado en junio de 2008, el director del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) El Baradei dijo que se habían producido casi 250 robos de materiales nucleares o radiactivos en todo el mundo durante los 12 meses anteriores y que las probabilidades de que los terroristas se hicieran con

(5) En: <http://www.barackobama.com/issues/foreignpolicy/>

(6) SHARP, Trevor and POFF, Erica: *Understanding and Preventing Nuclear Terrorism*, Center for Arms Control and Non-Proliferation, 3 de diciembre de 2008, en: <http://www.armscontrolcenter.org/policy/nuclearterrorism/>

material nuclear y radiológico eran alarmantemente altas, y que los incidentes con robos o pérdidas de esos materiales seguían constituyendo una gran amenaza (7).

La principal medida internacional actualmente en vigor para prevenir que las organizaciones terroristas puedan acceder al armamento nuclear es la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aunque tanto durante su proceso de negociación como después de su aprobación, en el año 2004, recibió grandes críticas. La más importante, el que fuera negociada sólo por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad; la última, el que su lenguaje sea ambiguo y no distinga claramente entre desarme y no proliferación (8). Aún así ha cosechado algunos éxitos y continuará jugando un papel de prevención a corto y medio plazo: nunca estuvo pensada para acabar totalmente con el problema a largo plazo.

Para paliar esta insuficiencia, Obama se ha comprometido a liderar, durante su primer mandato, un acuerdo global que podría plasmarse en un nuevo tratado para combatir el terrorismo nuclear, a fin de conseguir que todas las armas y materiales nucleares se mantengan en lugares seguros y controlados, en lugar de en instalaciones vulnerables como ocurre en la actualidad, y así evitar robos, pérdidas, contrabando y desviaciones hacia los terroristas. Se estima que existen más de 1.700 toneladas de Uranio Altamente Enriquecido (HEU, en sus siglas en inglés) en más de 100 instalaciones de decenas de países (9). Un tratado sobre terrorismo nuclear sería la forma más efectiva de prevenir que los terroristas pudieran apropiarse de los materiales necesarios para fabricar una bomba nuclear por muy rudimentaria que fuera, y es aún más necesario después de que el número de ataques terroristas haya aumentado tras la invasión de Irak y Al Qaeda haya crecido en influencia y en número de seguidores. Para ello sería necesario un acuerdo multilateral, que será difícil de conseguir aunque las precondiciones necesarias están presentes:

1. Hay consenso en que el terrorismo nuclear es una de las amenazas reales más grandes para la paz y para la seguridad mundial, así como para cada uno de los países en particular.
2. Hay razones para pensar que el tipo de liderazgo necesario para iniciar un proceso de negociación con éxito lo ejercerá el nuevo presidente de Estados Unidos, que ya ha mostrado la voluntad política de hacerlo.

Mientras el tratado sobre terrorismo nuclear se hace realidad, los profesores Bunn y Newman, integrantes del *Project on Managing the Atom*, en el Documento *Preventing Nuclear Terrorism* (10), afirman que el presidente Obama tiene una oportunidad histórica única para reducir drásticamente el riesgo del terrorismo nuclear a una fracción mínima del

(7) «Statement by Dr. Mohamed El Baradei to the 52nd Regular Session of the IAEA General Conference», en: <http://www.iaea.org/about/Policy/GC52/Statements/>

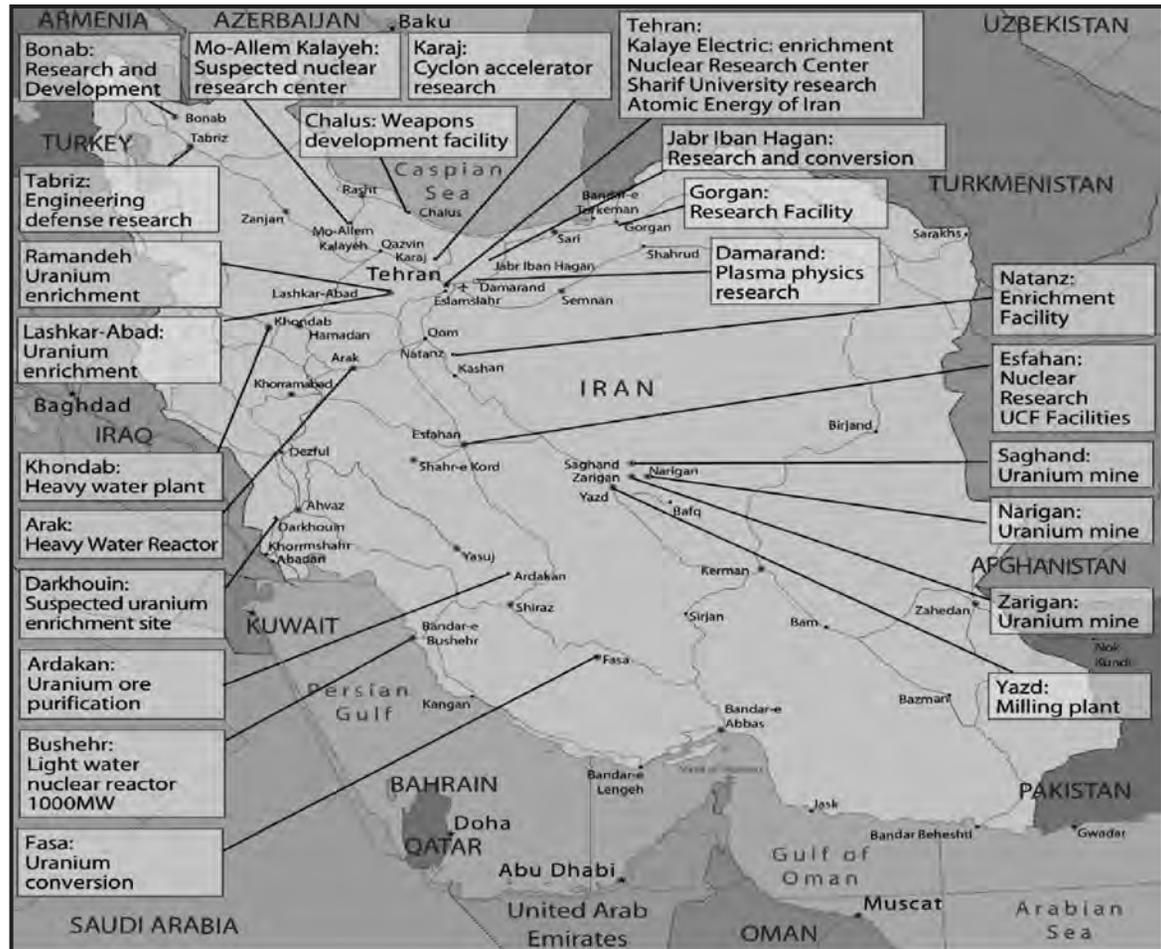
(8) BERGENÅS, Johan: «Beyond UNSCR 1540: the Forging of a WMD Terrorism Treaty», en: <http://www.cns.miis.edu/081022>

(9) POTTER, William: «Countering the Threat of Nuclear Terrorism» en *Nuclear Challenges and Policy Options for the Next U.S. Administration*, p. 32, Jean du Prez, editor, Monterey Institute of International Studies, diciembre de 2008.

(10) BUNN, Mathew and NEWMAN, Andrew: *Preventing Nuclear Terrorism: An Agenda for the Next President*, Harvard University and Nuclear Threat Initiative, noviembre de 2008, en: <http://www.nti.org/securingthebomb>

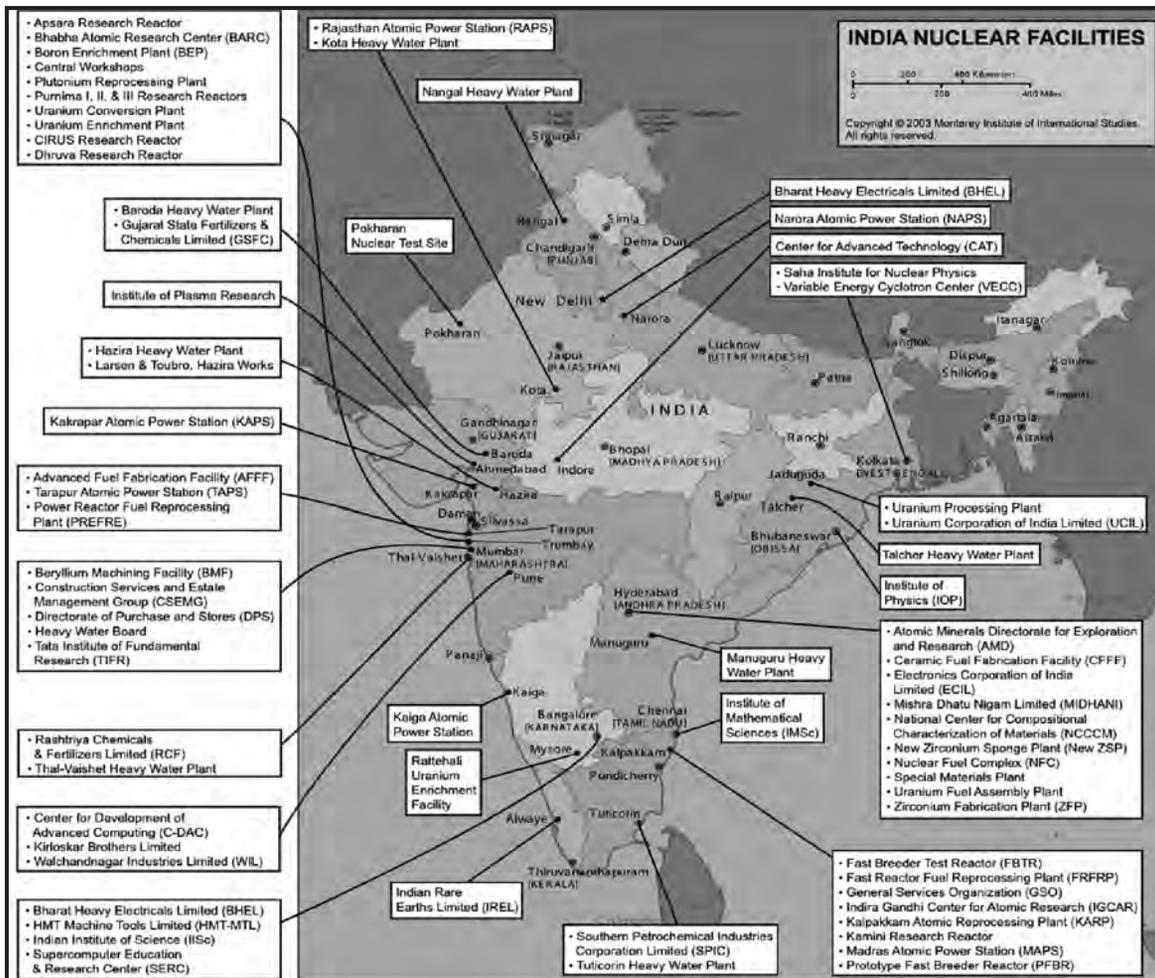
actual nivel durante su primer mandato. En su opinión, para conseguirlo debería, en primer lugar, nombrar a una persona que se encargase exclusivamente de todo lo relacionado con la prevención del terrorismo nuclear y que tuviera acceso directo al presidente, bajo cuya dirección deberían de unificarse todos los programas en marcha y todo los nuevos que se iniciasen. También creen que debería asignar los recursos necesarios para asegurar que los esfuerzos clave para prevenir el terrorismo nuclear no resulten mermados por carencia de financiación. Asimismo, recomiendan seguir una estrategia global con cuatro puntos clave, que en orden de su importancia para reducir el riesgo serían:

1. Lanzar y liderar una campaña global para asegurar que cada cabeza nuclear y cada kilogramo de plutonio y de HEU están debidamente protegidos para que los terroristas no puedan acceder a ellos. Para lograrlo se tendría que trabajar muy estrechamente con los países implicados y ofrecer los incentivos necesarios para reducir drásticamente el número de instalaciones donde tienen las armas nucleares o los materiales para fabricarlas. En los mapas de las figuras 1 y 2, p. 48, podemos ver un ejemplo de la dispersión de dichas instalaciones.



Fuente: NTI.

Figura 1.— Instalaciones nucleares de Irán.



Fuente: NTI.

Figura 2.— Instalaciones nucleares de India.

- Responder a cualquier complot o trama de terrorismo nuclear e impedir que los terroristas recluten científicos que hayan estado trabajando en proyectos nucleares, manteniendo los programas existentes para reconducir a estos científicos hacia el sector civil. Para que el esfuerzo resultase más efectivo se debería colaborar con los países donde existen comunidades islámicas más extremistas para vigilar y frenar los intentos de reclutamiento de físicos e ingenieros nucleares. Asimismo, se deberían intensificar los esfuerzos para identificar y cortar las raíces que causan el terrorismo e intentar que los gobiernos e instituciones no gubernamentales islamistas convengan a sus ciudadanos de que lo nuclear es contrario a las tradiciones, a las leyes islámicas y la fe, para así frenar el reclutamiento de nuevos terroristas.
- Disuadir a los gobiernos para que no transfieran materiales nucleares a los terroristas, advirtiéndoles de que si lo hacen las represalias se dirigirán contra su país. Especialmente señalan que se tienen que ofrecer los incentivos necesarios para que Corea del Norte e Irán paren sus programas nucleares y permitan verificar sus instalaciones.

4. Frenar el contrabando nuclear:

- Intensificando la cooperación con las Policías y los Servicios de Inteligencia de los países más afectados.
- Incentivando a los informadores y dificultando las conexiones entre compradores y contrabandistas.
- Controlando las rutas que los contrabandistas puedan tomar.
- Expandiendo los detectores de radiación.

La clave fundamental para que estas iniciativas tengan éxito estará en fortalecer la cooperación, pues cada uno de estos pasos requerirá la colaboración de decenas de países.

La revisión del sistema defensivo antimisiles

Frente al apoyo incondicional y decidido de Bush al desarrollo y despliegue de defensas antimisiles (una de las propuestas más importantes de su campaña presidencial en el año 2000), que le llevó a retirarse inmediatamente del Tratado ABMT (*Anti-Ballistic Missile Treaty*); a desplegar interceptores en Alaska y en California, sin contrastar su adecuado funcionamiento; y a firmar acuerdos con los Gobiernos de Polonia y de la República Checa para desplegar en territorio europeo la «tercera pata» de su sistema antimisiles, Obama ha expresado sus reservas sobre el escudo defensivo. Para él es una parte más, pero no la más importante, de la estrategia para reducir el peligro de las armas nucleares y ha afirmado que la política de su antecesor en relación con estas defensas ha sido muy costosa e inefectiva, e impulsada con poca honestidad y realismo (11). Asegura que si responsablemente puede desplegar defensas antimisiles para estar más protegidos lo hará, pero solamente cuando esté demostrado que el sistema funciona y es efectivo; cuando se hayan realizado todas las pruebas necesarias de forma rigurosa; y asegurándose de que se asignan los recursos estrictamente necesarios para el despliegue de un sistema defensivo contrastado. Finalmente, sostiene que una vez cumplidos los anteriores requisitos, el despliegue se llevaría a cabo de forma que reforzara las alianzas y la cooperación con otros países, en lugar de dinamitarlas, y procurando que no afectase a las negociaciones sobre control de armamentos con Rusia, que tan sensible se ha mostrado con la iniciativa de desplegar interceptores en Polonia y un radar en la República Checa, que controla parte de su espacio aéreo.

En efecto, primero Putin y luego Medvédev han interpretado la instalación del escudo antimisiles en Europa como un acto de hostilidad y como una amenaza directa a la seguridad nacional de Rusia, y ambos han amenazado con retirarse del Tratado INF (*Intermediate-range Nuclear Forces*), con desplegar misiles en Kaliningrado y con suministrar a Bielorrusia modernos misiles tácticos del tipo *Iskander* SS-26, para tener al alcance el territorio de Polonia y parte del de la República Checa (12). Estos misiles de

(11) Véase «Obama Statement on Visit of Polish President Lech Kaczynski», 16 julio 2007, en: <http://www.obama.senate.gov/press/070716> y «A 21st Century Military for America: Barack Obama on Defense Issues», en: <http://www.barackobama.com/pdf/Defense>

(12) Para más información, véase LARA, Belén: «El Sistema Antimisiles de Estados Unidos Ilega a Europa», *Boletín de información* del CESEDEN, número 302, pp. 55-96, febrero de 2008, Ministerio de Defensa.



Fuente: El País

Figura 3.— Escudo antimisiles de Estados Unidos y posible ubicación de misiles rusos Iskander.

corto alcance tradicionalmente portan cabezas convencionales, pero también pueden portar cabezas nucleares. Medvédev también ha anulado los planes de retirar tres regimientos de misiles de largo alcance con ojivas nucleares de Kozelsk, en el occidente de Rusia (13), figura 3.

Por otro lado, desde que lo pusiera Reagan en marcha en el año 1983, el programa para desarrollar defensas antimisiles se ha convertido en el proyecto de defensa más caro de toda la historia y con la crisis económica y financiera en la que se encuentra inmerso el país no es factible que Obama detraiga importantes recursos para el programa. El Pentágono ha requerido para los próximos cinco años la cifra de 62.000 millones de dólares a fin de seguir avanzando en su desarrollo, aunque no para concluirlo (14). Un estudio (15) realizado para el Pentágono por el IDA (*Institute of Defense Analyses*) cuestiona muy seriamente el método empleado por la MDA (*Missile Defense Agency*), acusándola de desplegar algo, cualquier cosa, lo más rápido posible, en detrimento de la investigación y del desarrollo de sistemas de armas que puedan funcionar. Concluye que no es necesario desplegar los interceptores en Polonia hasta que no esté contrastado que son válidos y, sobre todo, defiende que el proceso de adquisiciones vuelva a los cauces normales, de los cuales la MDA quedó exenta por el ex secretario de Defensa, Donald Rumsfeld. El proceso denominado «desarrollo en espiral», que es el que aplica la MDA,

(13) BOESE, Wade: «Anti-Missile Systems Uncertainty Grows», *The Arms Control Today*, volumem 38, número 10, diciembre de 2008.

(14) COYLE, Philip: «Ask McCain and Obama about Missile Defense», 16 de septiembre de 2008, en: <http://www.cdi.org>

(15) Institute for Defense Analyses: «Study on the Mission, Roles and Structure of the Missile Defense Agency», en: <http://www.cdi.org>

permite desplegar los sistemas sin probarlos rigurosamente y sin concluirlos, por lo cual como nunca están realmente terminados nunca quedan contabilizados. Esta carencia de control facilita los abusos y las corruptelas por parte de los *lobbies* y de las compañías contratadas. En definitiva, este informe le brinda al presidente Obama una oportunidad de oro para reorientar la financiación del programa y para restaurar la responsabilidad fiscal de la MDA, que ha estado desplegando sistemas de armas sin que cumplieran los objetivos previamente establecidos.

Los Gobiernos de Polonia y República Checa están presionando a Obama para que no abandone el proyecto y afirman que parecerá una derrota política si se toma la decisión de no continuar bajo lo que se podría interpretar como presión de Rusia. Para que no suceda así, evitar críticas y minimizar las complicaciones para estos dos países, Obama podría aprobar una secuencia de revisiones científicas y técnicas a fin de poder tomar decisiones políticas y de financiación. En Praga, ante miles de personas, vinculó el escudo antimisiles a los avances en el diálogo con Irán, al afirmar que «si la amenaza iraní es eliminada tendremos mucha mayor base para la seguridad y la razón principal para la construcción del sistema antimisiles en Europa desaparecerá» (16). En cualquier caso, la construcción de las instalaciones estará paralizada hasta que los Parlamentos de Polonia y República Checa ratifiquen sus respectivos acuerdos con Estados Unidos, algo que será más fácil en Polonia, ya que los partidos checos que se oponen al despliegue ganaron en la Cámara Baja en las últimas elecciones. En la Cámara Alta checa se aprobó el 27 de noviembre de 2008.

Los tratados de control y desarme de armas nucleares

Obama se ha comprometido a trabajar bilateralmente con Moscú para promover profundos recortes del armamento nuclear de ambos países y para tratar de expandir el Tratado INF hasta conseguir que la prohibición de poseer misiles balísticos de alcance intermedio llegue a ser global (17). Putin siempre defendió la internacionalización de este Tratado alegando que, mientras Estados Unidos y la Federación Rusa tienen las manos atadas, los países que rodean su territorio pueden desarrollar y desplegar libremente este tipo de misiles. Empero, siendo realistas, tanto Obama como Medvédev saben que es poco menos que imposible conseguir que todos los países que poseen misiles balísticos de alcance intermedio firmen un acuerdo para eliminarlos, porque en la mayoría de los casos son los únicos sistemas que poseen y no van a aceptar destruirlos. Para lograr que el escenario sea más estable, lo máximo a lo que pueden aspirar es a establecer un límite numérico o una serie de normas que permitan las inspecciones y fomenten la transparencia.

Por otro lado, Obama quiere llegar a un acuerdo con Medvédev para retirar inmediatamente todo el armamento nuclear en estado de alerta. Tales armas (unas 2.300 entre ambos países) están preparadas para ser lanzadas tan sólo unos minutos después de haberse

(16) «President Obama Speech on Nuclear Disarmament», Praga, 5 de abril de 2009, en: <http://www.acronym.org.uk/docs/0904>

(17) OBAMA, Barack: «A New Beginning», 2 de octubre de 2007, en: <http://www.barackobama.com/2007/10/02.php>

dado la orden de hacerlo. Cuando finalizó la guerra fría Moscú y Washington decidieron continuar manteniendo un tercio de sus fuerzas nucleares estratégicas en alerta y hoy todavía subsiste este vestigio. En septiembre de 1991, el presidente George H. W. Bush retiró, unilateralmente, una gran cantidad de estas armas, lo que fue rápidamente seguido por el presidente Gorbachov, quien retiró un número equiparable. El segundo presidente Bush habló en su campaña del año 2000 de la necesidad de profundizar en este proceso, pero nunca lo llevó a cabo y el Congreso estadounidense nunca se lo exigió. Por tanto, los antiguos rivales continúan teniendo la capacidad para iniciar en un breve periodo de tiempo un ataque a gran escala contra el otro, lanzando misiles con cabezas nucleares cuyo tiempo de vuelo para alcanzar el objetivo estaría entre 12 y 30 minutos. El atacado estará también totalmente preparado para, rápidamente, lanzar un ataque de represalia tan pronto como detecte los misiles enemigos, ya sea en la fase de lanzamiento o en la de vuelo. Es decir que el proceso de detectar el lanzamiento de un misil enemigo, confirmar que es un ataque, decidir sobre una respuesta de represalia y hacerla efectiva se puede hacer en menos tiempo del que necesitan los misiles enemigos para llegar a su objetivo, porque es casi automático.

Es decir, que mantener estas armas en alerta significa asumir un alto riesgo de que se produzcan lanzamientos accidentales por errores humanos o técnicos, ataques no autorizados, situaciones equívocas al no saber si los indicadores de ataque son verdaderos o falsos, acciones de ciberterroristas e incluso un ataque nuclear por sorpresa. También significa sobredimensionar los requisitos de disuasión que realmente necesitan ambos países. Es por ello que es necesario que tales arsenales sean recíprocamente retirados de la situación de alerta para ganar en seguridad, pero también para normalizar y fortalecer las relaciones después de lo que significó la guerra fría.

Moscú y Washington deberían coordinar la eliminación mutua de este armamento y hacerlo en un breve periodo de tiempo. A corto plazo, incluso a lo largo de 2009, podrían retirar los componentes técnicos clave de los misiles SLBM que portan los submarinos y aislar los misiles desplegados en tierra. Tales medidas podrían ser reversibles rápidamente en el supuesto de que fuese necesario, mientras que más detenidamente se podrían implementar los medios de verificación y transparencia necesarios para seguir avanzando con la separación de las ojivas nucleares de sus dispositivos de lanzamiento, almacenando cada uno de ellos en instalaciones separadas y fuertemente protegidas.

Asimismo, cuando Obama y Medvéded se reunieron en Londres en marzo de 2009, durante la cumbre del G-20, pusieron las bases para avanzar en las negociaciones de desarme, fijando una ambiciosa agenda de trabajo para el futuro, que comenzará con la negociación del Tratado START (*Strategic Arms Reduction Treaty*).

El Tratado START

El START (18) se firmó en el año 1991 con el objetivo de que Moscú y Washington recortaran sus fuerzas estratégicas de las más de 10.000 cabezas nucleares desplegadas por cada parte, a menos de 6.000. El acuerdo también limitaba a 1.600 el número de vectores

(18) Texto íntegro del Tratado START, en: <http://www.dod.mil/acq/acic/treaties/start1/text.htm>

Cuadro 1.— *Current U.S. Strategic Nuclear Forces (As of January 1, 2007).*

START-Accountable	Strategic Nuclear Delivery Vehicles	Strategic Nuclear Warheads
Intercontinental Ballistic Missiles (ICBMs)	550	1,600
Submarine-Launched Ballistic Missiles (SLBMs)	432	3,168
Bombers	243	1,090
<i>TOTAL</i>	<i>1.225</i>	<i>5,866</i>

estratégicos, incluyendo los ICBMs, los SLBMs y los bombarderos, y obligaba a destruir los excedentes. Quince años después, en enero de 2007, las cifras eran las que podemos apreciar en los cuadros 1 y 2.

El Tratado expira en diciembre de 2009 y las delegaciones de Washington y Moscú han estado reuniéndose desde marzo de 2007 con el objetivo de alcanzar un acuerdo que sucediera al START, sin conseguirlo. El principal punto de fricción se produjo sobre las medidas de verificación y de monitorización: Bush pretendía que fueran aprobadas solamente como una obligación política, mientras que el acuerdo sería una obligación legal, y los rusos siempre alegaron lo innecesario, caro y complicado de un protocolo de verificación acordado para la guerra fría, que ahora no tendría sentido. Por otro lado, los estadounidenses tampoco accedían a recoger en el texto una definición rigurosa de las actividades que quedarían permitidas y de las que, por el contrario, no lo estarían, algo que la delegación rusa exigía dejar claramente delimitado. La administración Bush presentó un borrador de nuevo Tratado, pero Moscú lo rechazó alegando que no pretendían meramente la preservación del START, si no también su actualización.

El texto recoge en su artículo XVII, parágrafo segundo, la posibilidad de prorrogarlo por un periodo de cinco años, pero ha de hacerse un año antes de su fecha de expiración. Es decir, habría que haberlo hecho en diciembre de 2008 y tendría que haberlo firmado Bush, pero todas las conversaciones resultaron improductivas. El 17 de noviembre de 2008 se reunieron en Ginebra todos los firmantes del START (Bielorrusia, Estados Unidos, Kazajistán, Rusia y Ucrania) para decidir si ejercían la opción de extender el Tratado durante cinco años, pero no se llegó a ningún acuerdo. Los dirigentes rusos quieren que el futuro Tratado sea sólo entre Estados Unidos y Rusia porque los otros tres países

Cuadro 2.— *Current Russian Strategic Nuclear Forces (As of January 1, 2007).*

START-Accountable	Strategic Nuclear Delivery Vehicles	Strategic Nuclear Warheads
Intercontinental Ballistic Missiles (ICBMs)	530	2,146
Submarine-Launched Ballistic Missiles (SLBMs)	272	1,392
Bombers	78	624
<i>TOTAL</i>	<i>880</i>	<i>4,162</i>

Fuente: START Memorandum of Understanding, enero de 2007.

ya no poseen armas nucleares, ya que se las devolvieron después de la desaparición de la Unión Soviética. Así pues, en el escaso plazo de nueve meses, antes de que el START se extinga, Medvédev y Obama tendrán que negociar y concluir un nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas, que tendrá que ser ratificado por las Cámaras Legislativas de ambos países para que entre en vigor, lo cual sin una clara voluntad política parece inviable, pero ambos mandatarios se han comprometido a que antes de que finalice el año habrá un nuevo Tratado START.

El nuevo START deberá ser más ambicioso, incrementar las reducciones y asegurar que las cabezas no desplegadas no podrán estar fácil y rápidamente disponibles para ser utilizadas. Ello es esencial para asegurar la estabilidad estratégica y como base sólida para avanzar en la resolución de otros retos bilaterales, como son la retirada por parte de Rusia de las aproximadamente 1.300 armas nucleares subestratégicas residuales que aún tiene desplegadas y de las que Estados Unidos tiene desplegadas en seis bases situadas en cinco países europeos miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), estimadas en un número que oscila entre las 150 y las 240.

El SORT

También conocido como Tratado de Moscú, el SORT (*Strategic Offensive Reductions Treaty*) (19) fue firmado por Bush y Putin en mayo de 2002 con el objetivo de limitar el número de cabezas nucleares (no los vectores) de sus respectivos países: a finales del año 2012 deberán de haberlas reducido a un número que oscilará entre las 1.700 y las 2.200, tomando como referencia el método de contabilidad establecido en el Tratado START, por lo que ambos acuerdos están estrechamente vinculados y el SORT depende de que el START permanezca en vigor, para no resultar afectado.

Obama quiere llegar a un acuerdo con Medvédev para retirar inmediatamente, antes de 2012, todas las cabezas nucleares a eliminar con el SORT, hacer del SORT un tratado total e independiente del START y comenzar a negociar el SORT II para establecer un nivel máximo de 1.000 cabezas para cada parte.

Empero, según un informe elaborado en octubre de 2007 por la ACA (*Arms Control Association*), si verdaderamente se quiere apostar por un gran desarme nuclear en un breve espacio de tiempo, Estados Unidos podría reducir sus arsenales a unas 300 cabezas nucleares repartidas en una triada estratégica que constaría de 100 ojivas instaladas en 100 misiles *Minuteman* desplegados en tierra, tres o cuatro submarinos *Trident* patrullando con sus correspondientes misiles y unas dos docenas de bombarderos estratégicos. Un número similar de cabezas y de sistemas de lanzamiento deberían de quedar en reserva para el caso de que fuera necesario (20). Obama podría asumir esta propuesta y exigirle lo mismo a Medvédev.

Después de firmar el SORT para recortar el número de cabezas nucleares, Bush puso en marcha en el año 2004 el Programa RRW (*Reliable Replacement Warhead*) y así introducir

(19) Texto íntegro del SORT, en: <http://dod.mil/acq/acic/treaties/sort/text.htm>

(20) DRELL, Sidney and GOODBY, James: *What Are Nuclear Weapons For? Recommendations for Restructuring U.S. Strategic Nuclear Forces*, Arms Control Association Report, octubre de 2007.

una nueva generación de armas nucleares más seguras, más fáciles de mantener y menos vulnerables a los robos, objetivos que tenían que alcanzarse sin romper la moratoria de pruebas nucleares que se inició en el año 1992. Obama ha prometido que no autorizará el desarrollo de nuevas armas nucleares.

El TNP

Entre las medidas concretas que Obama ha anunciado que piensa tomar para frenar la proliferación se encuentra reforzar el TNP, para lo cual aprovechará la Conferencia de Revisión del Tratado a celebrar en el año 2010. Estima que si Estados Unidos demuestra un firme apoyo al TNP estará en una posición mejor para poder presionar a los países que lo violan, y quiere que los Estados que no cumplan las cláusulas y limitaciones estipuladas en el Tratado se enfrenten automáticamente a fuertes sanciones internacionales.

Desde el año 1968, el TNP es la columna vertebral de todos los esfuerzos internacionales por contener la proliferación de las armas nucleares. En su artículo VI los cinco declarados Estados nucleares: China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y la entonces Unión Soviética se comprometieron a eliminar todas las armas nucleares y este compromiso político, si no legal, fue reafirmado en las conferencias de revisión del Tratado que tuvieron lugar en 1995 y 2000. A cambio el resto de los países renunciaban a la adquisición de armas nucleares y aceptaban salvaguardas sobre sus programas nucleares civiles para que existiera la seguridad de que no serían utilizados para construir armamento nuclear (21). Muchos países llevan tiempo expresando su irritación por la falta de progresos hacia un desarme negociado y han amenazado con abandonar el TNP. Así lo hizo Corea del Norte en 2003, sumándose a otros tres países clave que permanecen fuera del TNP: Israel, que aunque nunca lo ha reconocido oficialmente, posee armas nucleares; e India y Pakistán, que han desarrollado y probado este tipo de armamento.

En las reuniones previas a la conferencia de revisión de TNP, Obama debería sondear qué aspiraciones tienen los países que no poseen armas nucleares, para así evitar la confrontación en dicha conferencia y favorecer que pueda alcanzarse un acuerdo importante. Las inquietudes de países como Brasil, Egipto, Japón o Suráfrica deberían tenerse en cuenta. También habría de llegar a un acuerdo con los países nucleares parte del Tratado para poder anunciar que se comprometen al pleno cumplimiento del artículo VI, lo cual fortalecería el TNP y sería un gran paso hacia la desnuclearización. Por último, Obama también podría apostar por la creación del Banco Internacional de Combustible Nuclear antes de la Conferencia de Revisión. La creación de este Banco bajo los auspicios del OIEA conseguiría paliar el peligro de que se extienda la proliferación y evitaría que los países que no poseen tecnología nuclear puedan interpretar las restricciones como otra forma de discriminación. Se estima que para poner en marcha esta institución se necesitarían 100 millones de dólares: Estados Unidos ya ha comprometido 50 millones de dólares, la Unión Europea 25 millones de euros (unos 33 millones de dólares), Emiratos Árabes Unidos y Kuwait, 10 millones cada uno y Noruega cinco millones, con lo cual ya se ha superado la cantidad estimada

(21) El texto íntegro del TNP, en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dda/treatyindex.html>

como necesaria. Para este cometido Obama contaría con el pleno apoyo de la Unión Europea cuyos miembros, según declaraciones de Javier Solana, quieren que El Baradei presente una propuesta de normas de funcionamiento, términos y condiciones, para que se pueda votar su creación a lo largo del año 2009.

El CTBT

En referencia al CTBT (*Comprehensive Test Ban Treaty*) (22), que la mayoría republicana rechazó en el Senado en el año 1999 a fin de humillar a Clinton, Obama ha anunciado que su objetivo prioritario es volver a enviarlo al Senado y llegar a un consenso con los republicanos para su pronta ratificación, además de lanzar una fuerte campaña diplomática para que hagan lo mismo aquellos Estados cuya ratificación es requerida, para que entre en vigor lo antes posible (23). Bush siempre se opuso a ratificar el CTBT alegando que no se aportaría nada porque, según su artículo XIV, para que entre en vigor debe ser ratificado por 44 países y muchos de ellos todavía no lo han hecho (24). Obama, por el contrario, piensa que significaría un cambio importante en la política nuclear de Estados Unidos y que les legitimaría para exigir a los demás países que hagan lo mismo.

El CTBT es uno de los tratados clave porque anula la posibilidad de que los Estados que poseen armamento nuclear puedan realizar detonaciones nucleares para desarrollar nuevas armas, más sofisticadas, con cabezas nucleares más pequeñas y más fáciles de lanzar, así como que puedan modernizar y perfeccionar las que ya poseen. Por otro lado, ayuda a prevenir el surgimiento de nuevos Estados armados nuclearmente. Este Tratado surgió como compromiso en la Conferencia de Revisión del TNP de 1995, donde se decidió que el TNP pasara a ser un tratado permanente a cambio de que los Estados nucleares se comprometieran a concluir una prohibición de pruebas nucleares.

En septiembre de 1996 se abrió a la firma el texto y en la actualidad 180 países lo han firmado, habiéndolo ratificado sólo 146. Además aún quedan nueve Estados clave por ratificarlo para que pueda entrar en vigor, que son: China, Corea del Norte, Egipto, Estados Unidos, India, Indonesia, Irán, Israel y Pakistán. China e Israel han retrasado su proceso de ratificación hasta que Estados Unidos lo ratifique. Que lo haga Israel es crucial para que lo haga Irán, lo cual ayudaría a comprobar que su programa nuclear no se utiliza para construir armas. India y Pakistán no han llegado a firmarlo y no lo harán hasta que no esté ratificado por Estados Unidos y China, y sería un paso muy importante para frenar la carrera nuclear entre ambos países. Estados Unidos firmó el CTBT en el año 1996 y desde hace 16 años tiene una moratoria de pruebas nucleares, pero su negativa a ratificarlo y la activa resistencia de Bush a la lógica del Tratado ha frenado como se ve la disposición de otros países a unirse al CTBT y ha afectado negativamente al progreso de lo recogido en el TNP. Estados Unidos debería de ratificarlo antes de la conferencia de revisión del TNP del año 2010.

(22) Texto íntegro del CTBT, en: <http://www.armscontrol.org/node/2491>

(23) LINDEMYER, Jeff: «Potential U.S. Ratification of the CTBT Fact Sheet», 15 de abril de 2008, en: <http://www.armscontrolcenter.org/policy/nonproliferation/articles>.

(24) FORD, Christopher: «A New Paradigm: Shattering Obsolete Thinking on Arms Control and Nonproliferation», *The Arms Control Today*, volumen 38, número 9, noviembre de 2008.

El FMCT

Asimismo, Obama se ha comprometido a promover a escala mundial la negociación y firma de un FMCT (*Fissile Material Cutoff Treaty*) verificable, a fin de acabar con la producción de materiales fisibles con propósitos armamentísticos, lo cual no será una tarea fácil. Naciones Unidas lo propuso en el año 1993 y recibió todo el apoyo del entonces presidente Clinton, pero la administración Bush elaboró y presentó en mayo de 2006 un borrador de tratado que no prosperó porque no contenía provisiones sobre las medidas de verificación internacionales, lo cual le hacía inservible a efectos de poder controlar su cumplimiento efectivo. En la actualidad China, Corea del Norte, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia han cesado de producir HEU y plutonio para fabricar armas. India, Pakistán y (probablemente) Israel siguen produciéndolo y cada vez en mayor cantidad, sin ningún tipo de inspección exterior, por lo que no es posible conocer las cantidades producidas por cada uno de ellos. Un tratado internacional que prohíba la producción de estos materiales fisibles de forma verificable por inspectores internacionales serviría además para conocer las cantidades que tienen estos países almacenadas y evitar que puedan transferirse, o ser objeto de robo o de contrabando. Se evitaría su proliferación y el que pudieran caer en manos de grupos terroristas.

El FMCT también debería obligar a que se hiciera un inventario por separado de las cantidades de plutonio y de HEU con que cuenta cada país y establecer las formas de contabilizarlo y de guardar seguros esos materiales. Estados Unidos y Reino Unido ya han hecho una declaración de las cantidades que poseen de ambos materiales.

Además de potenciar los tratados sobre control y desarme, existen otra serie de negociaciones que afectan a determinados países y que son fundamentales para evitar la proliferación e incrementar la seguridad global, sobre las que Obama también ha manifestado cómo piensa abordarlas y que analizamos a continuación.

Las negociaciones con Corea del Norte

Con respecto a Corea del Norte, Obama sostiene que apoyará el tardío esfuerzo realizado por Bush durante los dos últimos años de su mandato, para asegurar un final verificable del programa de armamento nuclear coreano y la destrucción de todos sus arsenales, por lo que continuará el contacto diplomático directo y a través del Grupo de los Seis: Corea del Norte, Corea del Sur, China, Estados Unidos, Japón y Rusia, hasta tener el convencimiento de que todos los acuerdos se han implementado adecuadamente y que la península de Corea es una zona libre de armas nucleares. Empero, el lanzamiento de un misil –que el Gobierno norcoreano afirma que ha sido para poner un satélite en órbita– el 4 de abril de 2009, mientras se celebraba la cumbre del sexagésimo aniversario de la OTAN, se ha interpretado por los aliados y por Japón (cuyo territorio fue sobrevolado por el misil) como una provocación y propusieron que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas impusiera sanciones a Corea del Norte. La respuesta del Gobierno norcoreano ha sido anunciar que volverá a poner en marcha la planta de reprocesamiento de plutonio para construir armas nucleares, que había parado como consecuencia de las negociaciones (25).

(25) «North Korea to Restart Nuclear Plant», *The New York Times*, 13 de abril de 2009.

En la actualidad, la amenaza más importante para la seguridad proveniente del programa nuclear de Corea de Norte es la posible transferencia de armas nucleares, material fisible o tecnología nuclear a grupos terroristas, ya que en el pasado han estado involucrados en actividades terroristas y hay bastantes evidencias de que asistió a Siria en la construcción del reactor para producir plutonio que Israel bombardeó en septiembre de 2007, antes de que estuviera operativo. Además de armas nucleares, Corea del Norte tiene misiles que podrían alcanzar los territorios de Corea del Sur y Japón y está desarrollando misiles de más largo alcance para llegar hasta Estados Unidos. Todo ello en manos de un régimen imprevisible y aislado.

La política de Estados Unidos hacia Corea del Norte se ha movido entre el aislamiento y la negociación, resultando esta última más productiva. Bush descartó continuar con el acercamiento diplomático comenzado por Clinton y optó por la confrontación con lo que las relaciones entre ambos países se deterioraron. Como respuesta, Corea del Norte suspendió en el año 2003 su participación en el TNP, lo que el resto del mundo interpretó que equivalía a la retirada definitiva del Tratado que había firmado en 1985, y reinició el reactor de Yongbyon para reprocesar plutonio hasta tener la cantidad suficiente para fabricar al menos media docena de bombas atómicas. Además, en octubre de 2006 realizó una prueba nuclear. Bush recapacitó y comenzó unas negociaciones bilaterales que, en febrero de 2007 pasaron a ser a seis bandas. A cambio de alimentos y petróleo, Corea del Norte se comprometió a parar su programa nuclear, a desmantelar su reactor y las instalaciones para reprocesar el combustible nuclear, a informar de toda su producción de plutonio y a discutir sobre cualquier programa relacionado con el uranio. Nunca llegó a colaborar del todo porque el planteamiento de Bush se mostró frágil: políticamente frágil porque únicamente estaba basado en la negociación nuclear y técnicamente frágil porque las medidas de desmantelamiento eran fácilmente reversibles. Aún así, las negociaciones continuaron y se fue avanzando poco a poco.

En octubre de 2008 Estados Unidos se comprometió a sacar a Corea del Norte de la lista de Estados que patrocinan el terrorismo a cambio de permitir verificaciones sobre el desmantelamiento del reactor. Obama calificó este acuerdo preliminar sobre verificación como «un modesto paso adelante» y afirmó que debería de haber «inmediatas consecuencias» si Pyongyang ponía impedimentos. Este preacuerdo debía de ser ratificado por los seis países antes citados en diciembre de 2008 para que entrase en vigor, pero no pudo ser porque la delegación de Bush afirmaba que, según un acuerdo verbal, la verificación incluía tomar muestras y llevárselas para analizarlas, mientras que los coreanos negaron este extremo. Además, Corea del Norte reclamó que no había recibido la ayuda energética ni la ayuda económica prometida en compensación a su desnuclearización, por lo que ralentizaría el desmantelamiento.

Por otro lado, tras el acuerdo alcanzado entre India y Estados Unidos, que analizamos a continuación, donde a un país con armamento nuclear se le permite seguir manteniéndolo y se le conceden otros beneficios nucleares, en Pyongyang comenzaron a preguntarse por qué ellos iban a ser menos. En definitiva, Bush abandonó la Casa Blanca dejando a Obama la responsabilidad de llegar a un acuerdo con uno de los países más aislados y más intratables del mundo, lo cual requerirá paciencia y flexibilidad.

Lo que el nuevo presidente debería hacer en primer lugar es preservar el progreso que se ha obtenido en las negociaciones en los últimos años. Después, debería formular su propia estrategia de negociación buscando el respaldo y apoyo de los países de la zona y restaurando el proceso consultivo con Corea del Sur y Japón que tan bien funcionó durante los años de Clinton. También debería de intentar que China utilizara su influencia sobre Corea del Norte. Por último, debería lanzar una ofensiva diplomática y continuar las negociaciones tanto dentro del Grupo de los Seis como a través de encuentros bilaterales formales o informales, pero buscando compromisos más allá del asunto nuclear. Podría adoptar una nueva forma de enfocar las negociaciones vinculando seguridad, derechos humanos y medidas económicas, y exigir un progreso verificable en cada uno de estos asuntos, a cambio de más ayuda financiera y reconocimiento internacional; debería continuar presionando para poder verificar el final de cualquier actividad nuclear, pero de forma técnica y no utilizándolo de manera indirecta para minar el régimen o favorecer su apertura; y debería apoyar financieramente el proceso de desmantelamiento, ya que el presupuesto que se requiere puede resultar muy gravoso para Corea del Norte mientras que para Estados Unidos es nimio en comparación a los beneficios que se obtienen.

Además podría acceder a lo que los dirigentes coreanos siempre han reclamado, a que se acaben las «relaciones hostiles» antes de la desnuclearización, que su desarme nuclear se vincule al de otras potencias nucleares, a un final verificable del paraguas nuclear que protege a Corea del Sur y a la confirmación de que nunca volverá a haber armas nucleares estacionadas allí. Lo que jamás deberá hacer, porque resultaría contraproducente, es cuestionar la legitimidad del Gobierno norcoreano e incrementar su aislamiento y, mucho menos, contemplar una opción militar ya que si en el pasado un ataque convencional sobre las instalaciones nucleares de Corea del Norte podría haber servido para retrasar o parar el programa nuclear, ahora sólo serviría para bloquear la producción de plutonio, pero los norcoreanos seguirían en posesión de los 30 kilogramos declarados en el año 2008 (suficientes para construir cuatro o cinco bombas) (26) los cuales, debido a su pequeño volumen, podrían almacenarse en cualquier lugar. Además, la localización del programa de uranio se desconoce, si es que existe, y en cualquier caso podría estar camuflado o protegido frente a un ataque.

Obama ahora tiene en su contra que el episodio acaecido en abril puede romper las negociaciones y que la potencial inestabilidad del país se va agrandando por la débil salud de Kim Jong-Il: una larga enfermedad o su muerte pueden desatar una lucha por el poder que lleve al régimen a encerrarse en sí mismo o, peor aún, el país se podría colapsar y se podría llegar a la situación de que las autoridades perdieran el control de su armamento nuclear o de las instalaciones donde se desarrollan las tecnologías nucleares. En cualquier caso, la solución del problema es ahora más difícil que hace ocho años, cuando tuvo lugar la anterior transición presidencial, pues Corea del Norte a cuadruplicado el material fisible almacenado, ha realizado su primera prueba nuclear, ha construido nuevos misiles, se ha retirado del TNP y ve cómo se acepta el estatus nuclear de India para mejorar las relaciones.

(26) CHOE SANG-HUN: «North Korea says it has “weaponized” its plutonium», *The International Herald Tribune*, 17 de enero de 2009.

La cooperación nuclear con India

Durante 30 años, desde que por primera vez India realizara la prueba de un arma nuclear en 1974, la política de Estados Unidos hacia ese país ha sido de aislamiento. El aislamiento frenó el programa nuclear indio pero no lo paró y en el año 1998 realizaron, con éxito, cinco pruebas de armas nucleares. En el año 2005, Bush cambió radicalmente la posición estadounidense y anunció que sustituía el aislamiento por la colaboración en el desarrollo de tecnologías nucleares de uso dual (civil y militar) incluyendo materiales y equipos que pudieran ser usados para enriquecer uranio o reprocesar plutonio. Bush y el presidente indio Manmohan Singh firmaron una declaración conjunta con los términos de la cooperación nuclear (27), que entró en vigor en octubre de 2008, después de que los 44 miembros del NSG (*Nuclear Suppliers Group*) acordaran dejar exenta a India, que no es parte del TNP, de las reglas que prohíben la transferencia de tecnología nuclear a los países que no hayan firmado las salvaguardas del OIEA y también después de que el Congreso de Estados Unidos lo autorizara, pues se incumplían los términos la *Atomic Energy Act* (28). La comunidad internacional no realizó la más mínima protesta a pesar de que se estaba violando la resolución 1172 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que prohíbe exportar tecnologías que pudieran servir para el desarrollo de armas nucleares a India y Pakistán.

El resultado es que, por primera vez después de tres décadas, Nueva Delhi tiene acceso al mercado internacional de combustible y tecnología nuclear a cambio del compromiso de:

1. Reiterar su moratoria unilateral de pruebas nucleares.
2. Identificar y separar sus programas e instalaciones nucleares civiles de las militares.
3. Situar los reactores civiles sujetos a las salvaguardas del OIEA.
4. Firmar un protocolo adicional con el OIEA para incrementar las medidas de verificación.
5. No transferir tecnologías de enriquecimiento y reprocesamiento a países que no las posean, así como apoyar los esfuerzos internacionales para evitar su dispersión.
6. Armonizar su sistema de control a las exportaciones con las del NSG y con las recogidas en el MTCR (*Missile Technology Control Regime*).

Estos compromisos son positivos pero insuficientes porque no se restringe el programa de armamento nuclear, no se para la producción de material fisible para armas, no se sitúa el reactor que produce este material bajo las salvaguardas sobre enriquecimiento de uranio y plantas de reprocesamiento y, además, India no se ha comprometido a firmar el CTBT. Tampoco se le ha exigido.

India podría –aunque no es un compromiso firme– contratar a empresas estadounidenses para construir unas diez grandes centrales nucleares. De momento ha firmado un contrato con Francia, el 18 de diciembre de 2008, para que le provea de 300 toneladas de uranio para combustible de sus reactores y otro contrato, el 5 de diciembre de 2008, con el presidente ruso Medvédev para desarrollar cuatro nuevas plantas nucleares, para construir

(27) «Global Partnership Agreement Between the United States and India», 19 de julio de 2005, en: <http://www.state.gov/p/us/rm/2005/49831.htm>.

(28) *U.S. Nuclear Cooperation With India: Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, Order Code RL33016, 29 de julio de 2005.

más reactores en la central nuclear de Kudankulam, en el sur del país, y para que le surta de combustible nuclear. Ni el contrato con Francia ni el de Rusia incluyen provisiones para que devuelva el combustible nuclear una vez utilizado y no lo pueda reprocesar.

Obama se ha mostrado conforme con este acuerdo y lo ha apoyado, justificándolo por la situación geopolítica de India, entre China y el inestable y radicalizado mundo musulmán. Ha alegado que se fomentará una relación estratégica más fuerte, se incrementará el comercio de tecnología nuclear civil y se podrá someter el programa nuclear indio a un cierto control internacional. Empero, aún como senador, votó a favor de las enmiendas que impusieron que India finalizase su cooperación militar con Irán y que dejase de facturar más armas nucleares. El congresista demócrata Ed Markey ha criticado esta postura porque en su opinión:

«Existen muchas formas de estrechar los lazos entre Estados Unidos e India sin necesidad de poner en peligro los tratados sobre no proliferación» (29).

El nuevo presidente de Estados Unidos debería presionar a India para que firme el CTBT, incluirla como parte fundamental en la negociaciones para el FMCT y no cejar en el empeño de lograr que pare la producción de material nuclear para fabricar armamento, ya sea unilateralmente o en conjunción con Pakistán y China. El contencioso que se le abrirá a Obama como presidente es que Pakistán quiere un trato similar y China opina que si las normas pueden ser eludidas por India con el apoyo de los estadounidenses, también pueden serlo por Pakistán, con su apoyo (30).

Los riesgos nucleares de Pakistán

Pakistán ha desarrollado y probado armas nucleares, tiene plutonio y HEU en cantidad suficiente como para construir entre 50 y 100 bombas nucleares, y cuenta con un complejo nuclear donde trabajan miles de científicos, ingenieros y técnicos. Pakistán constituye una amenaza para la seguridad mundial por el riesgo de que grupos islámicos radicales con la ayuda de militares o científicos simpatizantes puedan tener acceso a las armas o materiales nucleares paquistaníes y también porque ha transferido tecnología para enriquecer uranio, componentes, materiales e información a Corea del Norte, Irán y Libia, habiendo realizado ofertas similares a otros países, según confesó el doctor Khan en el año 2003, y podría volver a hacerlo.

A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos ha prestado ayuda, equipamiento, expertos y financiación para que los complejos donde se encuentra el armamento nuclear de Pakistán sean más seguros, pero algunos sectores internos han protestado por los estrechos controles a los que están sometidos. Por su parte, los estadounidenses consideran que el armamento está controlado y asegurado, pero no así los complejos de producción de material nuclear porque el Gobierno paquistaní les deniega el acceso y no tienen evidencia del estado de seguridad de esas instalaciones. A la incertidumbre sobre la seguridad nuclear efectiva se une el

(29) CIRINCIONE, Joseph: «Strategic Collapse: The Failure of the Bush Nuclear Doctrine», *The Arms Control Today*, volumen 38, número 9, noviembre de 2008.

(30) «When nuclear sheriffs quarrel», *The Economist*, 1 de noviembre de 2008.

riesgo de la actual situación de crisis política, económica y social, consecuencia de décadas de gobiernos ineptos, lo que unido a la presencia de operativos de Al Qaeda en su territorio y a la guerra contra los talibanes, ha propiciado el crecimiento de la insurgencia islamista.

Debido a la determinación de mantener la paridad estratégica con India y lograr lo que ellos consideren una disuasión mínima creíble, Pakistán incrementará su capacidad de producción de material fisible y continuará con la expansión de su programa nuclear. En la actualidad tiene previsto construir dos nuevos reactores para producir plutonio. En este contexto, el acuerdo firmado entre Estados Unidos e India, que veíamos en el anterior epígrafe, tiene para Pakistán graves implicaciones para su estabilidad estratégica porque le da a India la ventaja de producir grandes cantidades de material fisible y de armas nucleares desde los reactores no afectados por las salvaguardas.

En el caso concreto de Pakistán la firma del FMCT podría lograr, por primera vez, que las instalaciones de producción de materiales fisibles quedaran bajo las salvaguardas y la inspección internacional para evitar su proliferación hacia otros países o hacia grupos terroristas, aunque no acabaría con la amenaza de la posible utilización de su armamento nuclear en un futuro conflicto con India. Ya han advertido de que sólo firmarán el CTBT y el FMCT si India lo hace y sus respectivas fuerzas convencionales también se equilibran.

Obama debería apostar por frenar la carrera de armamentos entre India y Pakistán y para ello debería limitar la colaboración estratégica con India, redirigir su asistencia militar a Pakistán y dejar de vender armas y tecnología de doble uso a ambos países. El vicepresidente estadounidense, Joseph Biden, ha propuesto triplicar la ayuda no militar a Pakistán en los próximos cinco años, condicionando la ayuda militar a la consolidación de la democracia y a la lucha activa contra los yihadistas afincados en territorio paquistaní. India ha dejado claro que no renunciará a su armamento nuclear a menos que se llegue a la abolición global de todas las armas nucleares a través de un tratado internacional. Así pues la única manera de acabar con este contencioso y con el peligro que representa Pakistán para la proliferación nuclear es que se comience a hablar sobre la eliminación de las armas nucleares a fin de llegar a un acuerdo verificable.

El programa nuclear de Irán

Obama ha manifestado que el desarrollo de armas nucleares por parte de este país y su apoyo al terrorismo son inaceptables, pero que Irak es una lección de cómo no hay que solucionar los problemas en la región y especialmente en Irán. En su opinión, la comunidad internacional tiene la obligación de parar el programa de enriquecimiento de uranio que llevan a cabo los iraníes y prevenir así el que una teocracia tan radical llegue a fabricar armamento nuclear, aunque ha reconocido que Irán tiene derecho a tener energía atómica, por lo que serán necesarias rigurosas inspecciones (31). El método que propone es aplicar una combinación de diplomacia directa al más alto nivel, negociando sin precondiciones (iniciativa especialmente bien acogida en Europa) y la aplicación de sanciones más duras. Conjuntamente con los aliados europeos quiere plantear a los

(31) CAÑO, Antonio: «Obama propone el fin del arma nuclear», *El País*, 6 de abril de 2009.

dirigentes iraníes lo siguiente: si abandonan el programa nuclear, cesan de apoyar al terrorismo y dejan de amenazar a Israel, recibirán ayudas muy importantes. Si continúan por el mismo camino, se verán obligados a elevar la presión con sanciones más fuertes –tanto unilaterales como multilaterales– y a llevar a cabo acciones sostenidas en el tiempo hasta llegar a aislar completamente a Irán, pero siempre dejando claro a la población iraní y al resto de la comunidad internacional que son los dirigentes iraníes los que han elegido el aislamiento en lugar de la cooperación. También ha manifestado que todas las opciones quedan sobre la mesa, haciendo una referencia implícita a una intervención militar (32).

La propuesta es muy poco concreta, pero aporta importantes novedades con respecto a las de su predecesor (33): la participación directa de Estados Unidos en las negociaciones; el «sin precondiciones», que Bush se ha negado a aplicar, exigiendo siempre que antes de iniciar una negociación Irán paralizara el programa nuclear; y el que no presionará o apoyará para que haya un cambio de régimen en Irán (también muy aplaudido por los europeos), aunque reconoce que sí espera un cambio de comportamiento (34). Ahora bien, o las contrapartidas son espectaculares para un país que aunque es productor de petróleo soporta una inflación superior al 30%, con un rial devaluado y muchos problemas de desempleo, o los iraníes continuarán enriqueciendo uranio con la coartada de que es exclusivamente para uso civil.

El Gobierno iraní ha alegado que la propuesta es poco novedosa, que sigue basada en la fallida política de «palos y zanahorias», y que espera que Obama cumpla la promesa electoral de cambiar la política de la anterior Administración y hacer honor a su eslogan de «cambio» pasando de una política de confrontación a una basada en la interacción, donde Estados Unidos reconozca su derecho a tener energía nuclear y donde ellos puedan disolver la preocupación occidental sin renunciar a su progreso y desarrollo. Además, como medida de presión, unos días después de las elecciones estadounidenses, Irán probó con éxito un nuevo misil de alcance medio, el *Sajil*, que marca un avance tecnológico importante porque es más rápido y puede llegar a 2.000 kilómetros de distancia, por lo que tiene capacidad para alcanzar Israel y las bases estadounidenses en el golfo Pérsico. Israel se apresuró a exigir que Obama abordase el asunto de Irán tan pronto como asumiera el cargo y que les asegurase que nunca permitirá que Irán llegue a tener armas nucleares, aunque para lograrlo tuviera que recurrir al uso de la fuerza militar. Como hemos citado anteriormente Obama no ha descartado esa opción, aunque también ha señalado que no es la solución porque un ataque sobre Irán tendría consecuencias para las fuerzas estadounidenses desplegadas en Irak, afectaría a la seguridad en Afganistán, al propio Israel, al precio del petróleo, a la lucha contra el terrorismo y, lo más importante,

(32) Una versión más detallada de estas propuestas aparece en: *Democratic National Committee*, «The 2008 Democratic National Platform: Renewing America's Promise», 25 de agosto de 2008, en: <http://www.democrats.org/a/party/platform.html>

(33) Un análisis más amplio de este contencioso puede verse en LARA, Belén: «El programa nuclear de Irán y la estabilidad estratégica en la zona», *Boletín de información* del CESEDEN, número 292, pp. 21-43, marzo de 2006, Ministerio de Defensa.

(34) COOPER, Helene: «A World of Advice for Obama on Foreign Policy», *The New York Times*, 14 de noviembre de 2008.

sería justo lo que empujaría a Irán a construir su bomba nuclear (35). Por otro lado, es clave implicar a los países árabes del Golfo en el diálogo con Irán, al igual que en el diálogo con Corea del Norte están implicados países de la región como China y Japón. Según John Chipman, director del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres:

«En los próximos 18 meses habría que encontrar fórmulas para implicar en el proceso a Arabia Saudí, Siria y Jordania» (36).

En un informe elaborado por el OIEA (37) en noviembre de 2008, se aseguraba que Irán tiene en funcionamiento 3.820 centrifugadoras para enriquecer uranio (en mayo de 2008 tenía 3.300) y que otras 2.000 están en fase de instalación. Eso demuestra que Irán sigue adelante con su programa de enriquecimiento de uranio, pero también le coloca aún lejos del umbral de fabricar un arma nuclear y confirma que no hay urgencia para solucionar este contencioso, que es mejor dar los pasos adecuados para hacer de Irán un país que coopere en la desnuclearización, en lugar de apresurarse en presionar y que queden aislados y con la posibilidad de desarrollar su bomba nuclear. Por otro lado, a la difícil situación económica en que se encuentra Irán se suma ahora el fuerte descenso sufrido por el precio del petróleo del que provienen el 80% de sus ingresos, por lo que las ayudas económicas, las inversiones y el cese de los embargos y bloqueos podrían hacer más fáciles las negociaciones. También estos datos económicos pueden influir en el resultado de las elecciones presidenciales de junio de 2009 y dar la victoria a algún candidato más moderado que Ahmadineyad. Lo más conveniente sería esperar para lanzar una iniciativa política importante en otoño y evitar el fragor de la batalla electoral. Hacerlo antes sería inútil y arriesgado. Por último, no se debería perder la perspectiva de que Irán es demasiado importante para Occidente como para que todo se reduzca al asunto nuclear. Reconocer este hecho es la mejor forma, si no la única, de resolverlo.

¿Hacia un mundo libre de armas nucleares?

Como hemos visto, el desarme nuclear ha sido uno de los puntales del programa electoral del nuevo presidente estadounidense, pero para que prospere, tanto Estados Unidos como el resto de los países que poseen armamento nuclear, tendrán que revisar sus doctrinas estratégicas y reducir la relevancia de tales armas. Hay dos formas de disminuir esta relevancia:

1. Reducir el número de misiones que se asignan a las fuerzas nucleares.
2. Reducir la importancia de las armas nucleares para afrontar los retos a la seguridad.

Estados Unidos, por ejemplo, explícita o implícitamente, asume que tiene armas nucleares para disuadir de un ataque nuclear, para disuadir de un ataque con armas biológicas o químicas, para proteger a los aliados, para desalentar carreras de armamentos y para

(35) FITZPATRICK, Mark: «The Iranian Nuclear Crisis: Avoiding worst-case outcomes», *Adelphi Papers*, número 398, noviembre de 2008.

(36) Véase la entrevista a John Chipman; *El País*, 12 de septiembre de 2008.

(37) «Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) and 1835 (2008) in the Islamic Republic of Iran», IAEA Boards of Governors, GOV/2008/59, 19 de noviembre de 2008.

disuadir a los Estados de apoyar el terrorismo nuclear. Excepto para disuadir de un ataque nuclear, el resto de misiones se podrían asignar a otro tipo de armas con lo que se rebajaría la relevancia del armamento nuclear en la doctrina estratégica de Estados Unidos. Por poner otros ejemplos, Rusia, además de para disuadir de un ataque nuclear, tiene sus fuerzas nucleares para evitar un ataque convencional o una intervención de la OTAN y de Estados Unidos. Francia tiene muchas y muy vagas misiones asignadas a sus fuerzas nucleares, que podrían resumirse en «proteger sus intereses vitales». Reino Unido las tiene para disuadir de un ataque nuclear, pero también como un seguro frente a la incertidumbre del futuro (38). Las de China sólo tienen asignada la misión de disuadir. Las de India tienen asignadas misiones secundarias: sólo las tiene para ser considerada una potencia y Pakistán las tiene para asegurarse contra la superioridad convencional de India. Los motivos de Corea del Norte son especulativos.

Como se puede apreciar, en la mayoría de los casos las misiones asignadas a las fuerzas nucleares no requieren que se posean grandes arsenales, por lo que el proceso de reducción de armas nucleares puede continuar y aumentar sin que sea necesario modificar las misiones. Para poder avanzar más en el desarme habría que reducir o eliminar las misiones secundarias. Cada Estado nuclear debería de hacerlo individualmente y Estados Unidos debería de ser el primero para dar ejemplo. Además, hay casos determinados, como el de Rusia, que requerirán otras medidas: si su preocupación son las fuerzas convencionales, habría que negociar un nuevo Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y fomentar la confianza para que las armas nucleares no tuvieran tanta relevancia para Moscú. En definitiva, si colectivamente se reduce el número de misiones asignadas a las armas nucleares el resultado será muy útil para comenzar el largo proceso de reducir la importancia de los arsenales nucleares en las diferentes estrategias de seguridad.

Para conseguir un mundo libre de armas nucleares también es fundamental que se tenga siempre presente que las opciones de éxito disminuyen si se persiste en el error de actuar firmemente contra algunos Estados y permisivamente con otros, y si los pocos Estados que poseen este tipo de armamento se obstinan en perpetuar un orden discriminatorio entre quienes poseen armas nucleares y quienes no las poseen. Un orden nuclear basado en un doble rasero, con unos pocos países determinados a mantener sus armas nucleares y al mismo tiempo intentando que la gran mayoría no lleguen a tenerlas, es inherentemente inestable y más cuando la construcción de instalaciones nucleares para uso civil se está expandiendo rápidamente para hacer frente a la crisis energética. Tal falta de igualdad fomenta la resistencia y la ausencia de cooperación, cuando lo que se necesita es, precisamente, reforzar esa cooperación y potenciar las medidas de confianza a fin de frenar la proliferación, prevenir el terrorismo nuclear, evitar que falle la disuasión y reducir la amenaza de aniquilación nuclear.

La elección de Barack Obama como presidente de Estados Unidos representa un claro mandato para cambiar un gran número de cosas, entre las que se encuentran revisar la política de seguridad nuclear y situar a la diplomacia en el centro de la política exterior, lo que no excluye la amenaza militar o incluso la intervención si es necesaria, pero clausurando la etapa de militarización de la política exterior conducida por los *neocons*.

(38) British White Paper: «The Future of the United Kingdom's Nuclear Deterrent», diciembre de 2006.

Obama es un convencido de que Estados Unidos debe de seguir siendo el país más poderoso del mundo y de que puede y debe restaurar la credibilidad de su país, por lo que ha anunciado la llegada de «un nuevo amanecer del liderazgo estadounidense», pero asumiendo que estamos en un mundo que marcha inexorablemente hacia la multipolaridad y que los problemas han de resolverse por consenso o con las necesarias mayorías y con la bendición de Naciones Unidas, abandonando la política de unilateralismo de su predecesor y apostando por el multilateralismo.

Si se dan una serie de pasos prácticos en la dirección adecuada, al final del primer mandato de Obama se pueden haber reducido significativamente el número de armas nucleares y de sus sistemas de lanzamiento, aunque es materialmente imposible que en cuatro años desaparezcan de la faz de la Tierra, algunos analistas establecen un periodo mínimo de entre 30 y 50 años (39). Además, durante un largo periodo de tiempo, en prevención de que no haya armas nucleares ocultas, habrá que mantener arsenales almacenados de tal forma que se requiera una lenta preparación para ensamblar y lanzar cabezas; y/o habrá que mantener latente la capacidad técnica para volver a fabricar armamento nuclear; y/o habrá que mantener arsenales virtuales, que hayan sido desmontados, pero que puedan volver a montarse (40). Es más, quizá no lleguemos a ver un mundo libre de armamento nuclear pero el hecho de plantearlo como un objetivo central, serio y viable abrirá un nuevo y esperanzador camino que contribuirá a crear un clima internacional y una opinión pública mundial donde el desarrollo de las armas nucleares no será considerado una opción razonable; donde la posesión de las armas nucleares como símbolo de poder y como moneda de intercambio quedará devaluada, evitándose que se proyecte la idea de su utilidad política; y donde, sobre todo se acabe con la proliferación, se imposibilite el terrorismo nuclear y se elimine la amenaza de la aniquilación.

(39) MULLER, Harald: «The Future of Nuclear Weapons in an Interdependent World», *The Washington Quarterly*, volumen 31, número 2, pp. 63-75, primavera de 2008.

(40) DRELL, Sidney and GOODBY, James: «The Reality: A Goal of a World without Nuclear Weapons Is Essential», *The Washington Quarterly*, volumen 31, número 3, pp. 23-32, verano de 2008.

ACRÓNIMOS UTILIZADOS

ABMT: *Anti-Ballistic Missile Treaty*
ACA: *Arms Control Association*
CTBT: *Comprehensive Test Ban Treaty*
FMCT: *Fissile Material Cutoff Treaty*
GTRI: *Global Threat Reduction Initiative*
GICNT: *Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism*
HEU: *Highly Enriched Uranium*
ICBM: *Intercontinental Ballistic Missile*
IDA: *Institute of Defense Analyses*
INF: *Intermediate-range Nuclear Forces*
MDA: *Missile Defense Agency*
MTCR: *Missile Technology Control Regime*
NSG: *Nuclear Suppliers Group*
OIEA: *Organismo Internacional de la Energía Atómica*
OTAN: *Organización del Tratado del Atlántico Norte*
RRW: *Reliable Replacement Warhead*
SLBM: *Submarine-Launched Ballistic Missile*
SORT: *Strategic Offensive Reductions Treaty*
START: *Strategic Arms Reduction Treaty*
TNP: *Tratado de No-Proliferación*

SESENTA AÑOS DE LA OTAN: UN PASADO DE ÉXITO Y UN FUTURO INCIERTO

Santiago Acosta Ortega
Comandante de Intendencia de la Armada

Introducción

Desde que en el año 1989 cayese el muro de Berlín y en el año 1991 desapareciera la Unión Soviética, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha estado en permanente proceso de cambio, y su utilidad se ha visto continuamente puesta en cuestión.

Creada y diseñada para enfrentar una amenaza y un enemigo concreto y definido, la desaparición de ambos debía entrañar también la suya propia, o eso decían sus críticos. Así, el principal problema que tuvo que enfrentar la OTAN tras su victoria en la guerra fría fue precisamente el de su supervivencia.

Su primera respuesta al nuevo entorno estratégico fue la publicación en el año 1991 de un nuevo Concepto Estratégico, en el que se asumían la gestión de crisis y la prevención de conflictos como nuevas tareas ante la nueva situación que se presentaba en Europa. Este Concepto llevó a la OTAN a usar, por primera vez en su historia, la fuerza en los Balcanes y a gestionar posteriormente las operaciones de paz en los territorios de la antigua Yugoslavia. Desaparecida la Unión Soviética, la OTAN encontraba nuevas misiones que parecían justificar su existencia en el nuevo escenario surgido.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) volvieron a cambiar radicalmente el panorama internacional, y plantearon de nuevo la cuestión de la utilidad de la Alianza, sobre todo cuando Estados Unidos decidió asumir su defensa de modo unilateral, dejando de lado a la OTAN por considerar que así su respuesta sería mucho más eficaz. Aún así, el resto de países aliados seguía dispuesto a ayudar, y en la Cumbre de Praga del año 2002 se asumió la nueva situación, adoptando una serie de iniciativas norteamericanas: un concepto militar contra el terrorismo, la creación de las Fuerzas de Respuesta de la OTAN, y sobre todo, la globalización de ésta, al hacer desaparecer las limitaciones geográficas para su actuación.

Desde entonces la Alianza ha sufrido múltiples tensiones provocadas sobre todo por la decisión americana de invadir Irak, origen de graves desencuentros entre Estados Unidos y algunos de los aliados europeos que paralizaron la necesaria adaptación a la nueva etapa. El miedo a la falta de consenso a la hora de elaborar un nuevo Concepto Estratégico, necesario a todas luces ante el nuevo escenario internacional ha impedido que se afronte esta tarea hasta la reciente Cumbre de Estrasburgo-Kehl, donde se ha anunciado por fin el lanzamiento del proceso para su redacción.

Sin embargo, y a pesar de todo, la OTAN sigue teniendo un gran atractivo para muchos países, que siguen viéndola como una garantía de seguridad. Tras la desaparición del bloque soviético, diez nuevas democracias se han sumado a la Alianza, siete de ellas en la Cumbre de 2004, y actualmente hay varios países esperando a entrar. Es evidente que para estos nuevos miembros la utilidad de la OTAN está fuera de toda duda. Desgraciadamente, esto no es así para todos, y hay demasiadas opiniones distintas de lo que debería ser el futuro de la Alianza.

Tras la reciente cumbre del sexagésimo aniversario parece que la OTAN tiene de momento su existencia garantizada porque nadie quiere renunciar a una herramienta que ha probado su utilidad y su capacidad de adaptación a las nuevas necesidades. Lo que no está tan claro es cuál va a ser en el futuro su razón de ser y sus objetivos políticos y si realmente su existencia va a justificarse por sus resultados.

Los primeros sesenta años de la OTAN

La OTAN nació fundamentalmente como una organización para la defensa de Europa ante la amenaza soviética tras la Segunda Guerra Mundial y ha sido hasta principios de este siglo fundamentalmente eurocéntrica, por lo que su historia está inseparablemente unida a la de la política europea de seguridad y defensa.

Al finalizar la guerra, los aliados occidentales comenzaron rápidamente a desmovilizar sus fuerzas, mientras que la Unión Soviética las mantuvo en toda su capacidad, lo que sentaba las bases para la rivalidad entre superpotencias que no tardaría en declararse. Ya en el año 1947 Estados Unidos y Unión Soviética habían chocado en temas como el desarme nuclear, el proceso de reconstrucción política y económica en la Europa Central y Oriental y los tratados de paz con las naciones derrotadas del Eje.

Por otro lado, la recuperación económica europea tras la guerra era muy lenta, lo que propiciaba el riesgo de inestabilidad política. Dada la política soviética de expansionismo y el establecimiento de regímenes comunistas en la Europa Oriental, así como la incapacidad de los países europeos para oponerse, la intervención de Estados Unidos se hizo imprescindible. Éstos se vieron obligados a renunciar a sus tendencias aislacionistas, adoptando la conocida como «Doctrina Truman», que podría resumirse en las palabras que este presidente dirigió al Congreso en marzo de 1947:

«Yo creo que la política de Estados Unidos debe ser la de apoyar a aquellos pueblos libres que están resistiendo a los intentos de opresión de minorías armadas o de presiones exteriores.»

Uno de los principales instrumentos de este apoyo fue el conocido como «Plan Marshall» (por el secretario de Estado, George C. Marshall), que estableció las bases para la reconstrucción económica de Europa, proporcionó un mecanismo para la comunicación política, y sobre todo implicó a Estados Unidos en los asuntos europeos para mucho tiempo.

Por su parte, los europeos llevaban también a cabo sus propias iniciativas. Al poco de terminar la Segunda Guerra Mundial, la amenaza soviética que ya empezaba a percibirse

y el temor a un posible rearme alemán llevó a Francia y al Reino Unido a firmar en el año 1947 un Tratado de Alianza y Asistencia Mutua, conocido como el Tratado de Dunkerque, que algunos citan incluso como el primer hito de la construcción europea.

Al año siguiente la Alianza se amplió con el ingreso de los tres países del Benelux (Bélgica, Nederland y Luxemburgo), firmándose el Tratado de Bruselas, que establecía una cláusula de asistencia automática en caso de agresión a un Estado signatario y que dio lugar a la creación de la Organización de Defensa de la Unión Europea Occidental.

No obstante, el peligro que suponía la Unión Soviética para una Europa Occidental en situación de extrema debilidad económica y que aún no se había recuperado de las tremendas pérdidas humanas de la guerra, hizo que los europeos buscaran el apoyo estadounidense para la contención de aquélla. Así, en el año 1949 se firmaba en Washington el Tratado Fundacional de la OTAN, entre Estados Unidos, Canadá y diez países europeos, que dejó en la práctica sin contenido el Tratado de Bruselas, que entró en un letargo que habría de durar hasta el año 1984.

En el año 1951, el Tratado de París crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), verdadero primer hito de la construcción europea, impulsado por Francia (Declaración Schuman) cuyo primer propósito político era el de poner fin al antagonismo franco-alemán. A pesar de la existencia de la recién nacida OTAN, la nueva Comunidad sentía también la necesidad de tener una defensa propia frente al peligro soviético, y el Gobierno francés propuso la creación de un ejército europeo común, dirigido por un ministro europeo de Defensa y con un presupuesto común. El rechazo por la Asamblea Francesa hizo desestimar el proyecto.

Como solución entonces se acudió al Tratado de Bruselas, que en el año 1954 se modificó mediante los Acuerdos de París. Se permitió la entrada a Alemania e Italia, lo que facilitó la entrada de la primera en la OTAN al año siguiente, y el Pacto de Bruselas se convirtió en la Unión Europea Occidental (UEO).

El fracaso del proyecto de ejército común hizo que el proceso de construcción europea dejase de lado el aspecto de la defensa, por lo que durante toda la guerra fría fue la OTAN la única organización encargada de velar por la seguridad de Europa Occidental.

Durante estos primeros años, el predominio de Estados Unidos sobre Europa Occidental era total, ya que los europeos dependían de ellos tanto para su recuperación económica como para su defensa. La política de la OTAN era pues la de Estados Unidos.

En el año 1958 se firma el Tratado de Roma, hito fundacional de la Comunidad Económica Europea (CEE), mercado común que abarcaba todos los sectores de producción excepto el del material militar. El germen de la actual Unión Europea nacía pues sin política exterior propia, sin sistema defensivo propio y sin industria de defensa común. Sin embargo, este comienzo de la construcción europea y la recuperación económica y social que experimentaba Europa hicieron aparecer las primeras tensiones entre los aliados europeos y Estados Unidos. Los intereses económicos de la CEE y el objetivo político de Francia de una mayor independencia política de Europa provocaron estas tensiones.

La primera gran crisis de la OTAN se había producido ya dos años antes de la creación de la CEE, con ocasión de la crisis del canal de Suez. En el año 1956, tras la nacionalización por parte del presidente Nasser con el apoyo de la Unión Soviética del Canal, Francia, Gran Bretaña e Israel trazan un plan secreto para atacar Egipto. El ataque se llevó a cabo sin consultar para nada a la OTAN; de hecho, Gran Bretaña pidió expresamente a Francia que se evitase cualquier implicación de la Alianza. Los planes iniciales fallaron y las operaciones se prolongaron, por lo que Estados Unidos, temiendo que los beneficiados finalmente fueran los soviéticos y sus aliados nacionalistas árabes, consiguieron de Naciones Unidas la condena de la invasión, y la aprobación de resoluciones exigiendo el cese de las hostilidades y la retirada de las tropas invasoras.

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) votó junto a Estados Unidos, que por primera y única vez durante la guerra fría votó contra sus aliados, lo que estuvo a punto de deshacer la OTAN, aunque finalmente la crisis pudo ser superada.

Diez años más tarde tuvo lugar otra gran crisis en el seno de la Alianza cuando el general De Gaulle decide sacar a Francia de la estructura militar y pide a la OTAN que traslade su cuartel general, que hasta entonces estaba en Francia y que desde ese año se establece en Bélgica. La decisión pudo estar influenciada por la postura de Estados Unidos en la crisis de Suez, pero sobre todo por el deseo francés de jugar un papel de gran potencia que las relaciones de subordinación que imponía la Alianza impedía. Aunque fue un momento traumático en la historia de ésta, no cambió prácticamente nada en el terreno militar y la crisis se superó igualmente.

La última gran crisis antes del final de la guerra fría se produjo a consecuencia del ataque ordenado por el presidente Reagan contra Libia en abril de 1986, como castigo a un atentado en una discoteca alemana en el que los Servicios Secretos libios estaban implicados y donde entre otras víctimas, habían muerto dos soldados americanos y otros 60 habían sido heridos. Los aliados fueron informados sólo una vez que el ataque hubo tenido lugar y ni los embajadores en la OTAN ni el Consejo del Atlántico Norte fueron consultados. Esta falta de consultas fue aún más escandalosa si tenemos en cuenta que los ataques fueron dirigidos por el general americano Bernard Rogers, que era en ese momento el comandante supremo aliado en Europa. Con excepción del apoyo británico, hubo una casi unánime oposición europea a los bombardeos sobre Libia, y poco después de los ataques el secretario general, lord Carrington, declaraba que la situación era la peor entre Europa y América que podía recordar en todo el tiempo que llevaba en la Alianza. La crisis sin embargo pudo ser una vez más superada y al poco tiempo el consenso en temas mayores volvió a la Alianza.

En el año 1989, el derrumbe del bloque soviético supuso el final de la guerra fría, que terminaba con una victoria de la democracia que convertía a la OTAN en la alianza militar con más éxito de la historia, al haber ganado una importante guerra sin haber disparado un sólo tiro. Sin embargo, parecía que la Alianza iba a morir precisamente de éxito, aparentemente innecesaria tras la desaparición del enemigo que era su razón de ser.

El mismo año 1989 comenzaron dentro de la Alianza las negociaciones para su adaptación al nuevo panorama estratégico, y en la cumbre del cuadragésimo aniversario, los jefes de Estado y Gobierno reconocieron los cambios que habían afectado al sistema internacional y que consecuentemente obligaban a una adaptación de la Alianza.

Comienza entonces una segunda etapa de la OTAN, claramente diferenciada de toda su historia anterior. En el año 1991 se publica el nuevo Concepto Estratégico, en el que se asume como tarea, entre otras, el mantenimiento de un entorno de seguridad estable en Europa. En esta etapa es cuando la OTAN emplea por primera vez su capacidad ofensiva, en el teatro de los Balcanes.

Estados Unidos sigue manteniendo el liderazgo indiscutido, y todas las iniciativas emprendidas para adaptarse a la nueva situación son suyas. Una de las más importantes fue la de la admisión de nuevos miembros. La administración Clinton apostó por la ampliación de la Alianza como un medio de reforzarla y de asegurar los avances de la democracia en Europa. A pesar de la fuerte oposición que esta política tuvo en Estados Unidos, la ampliación se llevó a cabo, y desde entonces diez países del antiguo bloque soviético se han incorporado a la OTAN.

Los atentados del 11-S volvieron a cambiar radicalmente el entorno estratégico internacional y supusieron de nuevo la puesta en cuestión de la propia existencia de la OTAN, ya que la respuesta de Estados Unidos fue asumir su defensa en solitario, dejándola a un lado. Aun así, en el año 2002 en Praga se afronta la nueva situación y se adoptan varias iniciativas: un concepto militar contra el terrorismo, la creación de la Fuerza de Respuesta de la OTAN y sobre todo la eliminación de los límites geográficos para su actuación, que hasta entonces estaban limitados al espacio euroatlántico.

En el año 2003, la decisión de Estados Unidos de invadir Irak provoca la última (por el momento) gran crisis de la OTAN por la oposición de algunos importantes países europeos. Los esfuerzos hechos posteriormente por la administración Bush, y el cambio de los líderes europeos que más se significaron contra la invasión, así como la propia evolución favorable de la situación en Irak han calmado los ánimos y de nuevo se ha cerrado una crisis sin mayores consecuencias para la Alianza.

En agosto de ese mismo año, la OTAN asume la plena responsabilidad y autoridad de la Fuerza Internacional de Seguridad y Estabilización (ISAF) de Afganistán, que inicialmente había sido una misión de la Organización de Naciones Unidas; actualmente es el mayor problema que tiene planteado la Alianza.

En el año 2009, en la reciente Cumbre de Estrasburgo-Kehl se ha cerrado también simbólicamente otra de las crisis comentadas, con la vuelta de Francia a la estructura militar de la OTAN, aunque en realidad el cambio no va a ser demasiado grande, puesto que Francia ya venía colaborando activamente en las operaciones de la OTAN desde hace años.

En dicha Cumbre se ha lanzado por fin el proceso para la redacción del nuevo Concepto Estratégico, que deberá definir para qué va a servir la OTAN y cómo lo va a llevar a cabo en el futuro próximo.

Las relaciones OTAN-Unión Europea

Las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea son un asunto de vital importancia para la Alianza, dado que muchos de los miembros de ésta son también miembros de la

Unión, y así lo han reconocido repetidamente ambas Organizaciones. Tanto la Directiva Política General (*Comprehensive Political Guidance*) de Riga de 2006 como el Concepto Estratégico de 1999 señalan la importancia de la cooperación entre la OTAN y la Unión Europea y otro tanto hace la Estrategia de Seguridad Europea, publicada en diciembre de 2003, mientras que el Tratado de Lisboa en su artículo 42 establece que:

«La OTAN [...] seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.»

Sin embargo, y a pesar de esta doble pertenencia de muchos aliados, las relaciones entre ambas Organizaciones no han estado libres de fricciones y desencuentros, sobre todo a partir de que la desaparición de la amenaza soviética permitió a los europeos aspirar a convertirse en un actor autónomo en la escena internacional.

Para centrar la cuestión en sus justos términos, habría que decir que en realidad las relaciones OTAN-Unión Europea son las relaciones Estados Unidos-Unión Europea; las tensiones que puedan existir entre OTAN y Unión Europea no son sino las que existen entre ésta y Estados Unidos. Y estas tensiones son fruto de un cambio en el escenario geopolítico actual, en el que Europa aparece (o quiere aparecer) cada vez más como un actor con personalidad propia y diferenciada, y Estados Unidos perciben este deseo como reto a su actual posición dominante. Es a la luz de este hecho como hay que entender las posiciones de ambas partes, más allá de las declaraciones oficiales que puedan hacerse.

Como ya se ha mencionado, la creación de la OTAN no fue una iniciativa americana, sino de una Europa alarmada e incapaz de defenderse ante la amenaza soviética. Estados Unidos, que hubiera vuelto con gusto a su aislacionismo previo a la guerra, como prueba la rápida desmovilización que llevaron a cabo tras ésta, comprendieron la necesidad de contener el expansionismo soviético y aceptaron esta Organización, creada, en palabras de su primer secretario general, lord Ismay, para:

«To keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down.»

Durante la guerra fría, la defensa de Europa fue pues responsabilidad de la OTAN, y aunque a mediados de los años ochenta se reactivó la UEO en la Declaración de Roma (1984), la posibilidad de que Europa se erigiese en un actor autónomo en el ámbito de la seguridad fue impensable hasta la desaparición de la URSS.

El cambio en el entorno estratégico global que ésta supuso, y el malestar con ciertas políticas americanas, que instaban a los europeos a incrementar sus gastos de defensa y parecían estar perdiendo su interés por Europa, estimuló los deseos europeos de organizar su propia estructura militar.

La OTAN por su parte comenzó rápidamente a adaptarse al nuevo escenario, y en la Cumbre de Roma de 1991 se adoptó un nuevo Concepto Estratégico, basado en el diálogo, la cooperación y el mantenimiento de una capacidad de defensa colectiva. Se reconocía que la Unión Europea y la UEO también tenían un papel que jugar en estos temas y que:

«La creación de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) subrayaría la capacidad de los europeos para asumir mayores responsabilidades en su propia seguridad y ayudaría a reforzar la solidaridad transatlántica.»

Aunque la OTAN seguiría siendo el foro de principal de consulta entre los aliados así como para la adopción de políticas relativas a los compromisos en cuestiones de seguridad y defensa de sus miembros en el marco del Tratado de Washington.

Tras la firma del Tratado de la Unión en Maastrich, la OTAN procuró integrar la IESD. En la cumbre de 1994, se expresó la satisfacción de la Alianza con las decisiones de Maastrich como forma de reforzar el pilar europeo de ésta, si bien se reiteraba el papel esencial de la propia OTAN tal y como estaba reflejado en el Concepto Estratégico. Se decidió también impulsar la cooperación con la UEO bajo los principios de complementariedad y transparencia. La Alianza ofrecía poner a disposición de la UEO sus medios colectivos para llevar a cabo operaciones emprendidas por los aliados europeos en cumplimiento de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

En la Reunión de Ministros de Exteriores de la OTAN en Berlín de 1996 fue acordado oficialmente que la IESD sería desarrollada por la UEO, pero dentro de la OTAN. Volvía a reiterarse que la OTAN era el principal foro de consultas entre los aliados en materia de seguridad colectiva, y se establecía que habría una total transparencia entre la OTAN y la UEO en la gestión de crisis. La IESD se convertía así en una parte «separable pero no separada» de la OTAN.

En el año 1998 tiene lugar en Saint-Malo una minicumbre franco-británica que supone un punto de inflexión en la construcción de la Europa de la Defensa. En ella el primer ministro británico Tony Blair y el presidente francés Chirac declaran que:

«La Unión Europea debe tener capacidad de acción autónoma, apoyada en unas fuerzas militares creíbles, los medios para decidir su empleo y la disposición para hacerlo, para responder ante crisis internacionales.»

Tras esta minicumbre la Unión Europea asume directamente la responsabilidad de desarrollar la IESD, haciéndose cargo de la práctica totalidad de las funciones de la UEO, que vuelve a quedar hibernada. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que nace así en la práctica se limitaría a las *misiones Petersberg* (gestión de crisis) y no intentaría duplicar las estructuras ni las capacidades militares de la OTAN, recurriendo a ellas cuando fuesen necesarias.

La respuesta de la administración Clinton a Saint-Malo la dio la secretaria de Estado, Madeleine Albright en la reunión de ministros de Exteriores en diciembre del mismo año, con lo que se conoció enseguida como «las tres D,s»: después de repetir que Estados Unidos apoyaba de modo entusiasta cualquier medida encaminada a mejorar las capacidades europeas, afirmó que se debería evitar desligar la IESD de la OTAN, evitar duplicar los esfuerzos ya existentes, y evitar la discriminación de los miembros de la OTAN que no perteneciesen a la Unión Europea. La postura americana fue la de interpretar los acuerdos franco-británicos de Saint-Malo –en los que Francia había aceptado la limitación de la PESD a las *misiones Petersberg*, y el principio de no duplicación de medios de la OTAN, para que Londres renunciase a su oposición al desarrollo de una dimensión de defensa y seguridad en la construcción europea– como la afirmación del derecho de la OTAN del «primer rechazo» (*NATO first*), entendiendo que una fuerza europea sólo tendría derecho a actuar después de que la OTAN hubiese renunciado a hacerlo.

La cumbre del quincuagésimo aniversario de la OTAN en Washington reconocía la voluntad de la Unión Europea de tener capacidad para realizar actuaciones autónomas, de forma que pudiese llevar a cabo acciones militares cuando la OTAN no estuviese implicada. La Alianza decidía que la IESD debería construirse dentro de la OTAN, y ser apoyada mediante los Acuerdos «Berlín Plus». Con este concepto se designaba el acceso de la Unión Europea a los medios y capacidades de la OTAN para operaciones militares lideradas por la Unión Europea.

Recogiendo las «tres D,s» de Albright, el secretario general, lord Robertson, afirmaba que la iniciativa de la Unión Europea:

«...mantendría la indivisibilidad del vínculo transatlántico, mejoraría las capacidades europeas, y sería incluyente para todos los aliados.»

La implementación de los Acuerdos «Berlín Plus» se encontró con el problema de cómo articular la participación en la PESD de los aliados no pertenecientes a la Unión Europea cuando ésta utilizase medios de la OTAN. Las dificultades fueron planteadas por Turquía, dada su desconfianza hacia una PESD en la que Grecia podía participar plenamente y ella no. La actitud turca bloqueó el desarrollo de los acuerdos hasta que se consiguió llegar un par de años después al Documento de Ankara, en el que se hacían importantes concesiones a los turcos. El Documento fue aceptado por todos los países de la Unión Europea, excepto por Grecia, que se oponía por ver excesivas dichas concesiones, lo que retrasó aún otro año la puesta en marcha de «Berlín Plus», hasta que se logró alcanzar un consenso.

Finalmente, en la Cumbre de Praga de 2002 la Alianza anunció su intención de poner a disposición de la Unión Europea sus medios y capacidades para llevar a cabo aquellas misiones en las que no participase militarmente la OTAN. La operación de la Unión Europea *Concordia* tomó el relevo de la de la OTAN *Allied Harmony* en la antigua república Yugoslava de Macedonia. La operación, que se hizo con medios y capacidades de la OTAN bajo los Acuerdos de «Berlín Plus», fue la primera operación militar liderada por la Unión Europea en su historia.

Durante el año 2003 tuvo lugar un desencuentro entre la Unión Europea y la OTAN, cuando en plena polémica por la intervención americana en Irak, cuatro países europeos: Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo, propusieron un reforzamiento de la PESD, y en concreto la creación de un Cuartel General de la Unión Europea con capacidad de planear y conducir operaciones, en Tervuren (Bélgica). Como esta propuesta se hacía en el contexto de las declaraciones de sus promotores sobre la necesidad de un mundo multipolar y de un contrapeso europeo al poder de Estados Unidos, fue lógicamente percibida por éstos como un intento de minar su influencia y el papel de la OTAN. La respuesta de Estados Unidos, a través del secretario de Estado, Colin Powell fue que:

«No necesitamos más cuarteles generales, sino más capacidades.»

La propuesta fue finalmente desactivada tras negociaciones en las que se llegó a un compromiso entre las diferentes posturas que los Estados miembros habían adoptado ante ella. En diciembre de 2003 la OTAN y la Unión Europea acordaron profundizar en los mecanismos de consulta y planeamiento, estableciéndose una célula permanente de la Unión Europea en el Cuartel General Aliado en Europa, en Mons, y un equipo permanente de enlace de la OTAN en el Estado Mayor de la Unión Europea en Bruselas.

En el año 2005 volvió a darse otro encontronazo entre la OTAN y la Unión Europea, con ocasión de la crisis de Darfur. La rivalidad entre ambas Organizaciones retrasó innecesariamente la misión de apoyo a la Unión Africana en Sudán y acabaron llevándose a cabo dos misiones paralelas de transporte aéreo, coordinadas por una célula de la Unión Africana en Etiopía, lo que fue a la vez redundante e ineficiente.

Actualmente algunos de los motivos de fricción entre la OTAN y la PESD (entre Estados Unidos y Unión Europea) han desaparecido –gracias al cambio de la actitud de Francia hacia la Alianza tras la llegada al poder del presidente Sarkozy, y el reingreso de Francia en la estructura militar integrada– pero siguen existiendo ciertas reservas por parte de Estados Unidos.

Una de ellas es que como el éxito de la Unión Europea en crear las estructuras de decisión y mando no ha ido acompañada de un avance similar en las capacidades necesarias, pudiera llegar a darse el caso de que los europeos se viesan atrapados en un conflicto y acabasen recurriendo a Estados Unidos y a la OTAN para sacarlos de él. El desencuentro entre OTAN y Unión Europea de la crisis de Darfur en 2005, vendría a demostrar que la Unión Europea sólo va a cooperar con la OTAN cuando necesite sus medios o sus capacidades. Dado que el incremento de estructuras de decisión no ha ido acompañado de un incremento parejo en las capacidades militares necesarias, y que los Acuerdos «Berlín Plus» garantizan a la Unión Europea el acceso a las capacidades y medios comunes de la OTAN, resultaría que Estados Unidos acabaría financiando, al menos parcialmente, una política internacional europea sobre la que no tendrían ninguna influencia. Surge así la cuestión de por qué debería Estados Unidos prestar los medios de la OTAN a países que están rechazando de manera explícita el liderazgo americano.

Se aduce además que, a pesar de que es cierto que la PESD ha alcanzado cierta operatividad en las operaciones (modestas en su alcance y de la «parte baja» del espectro), la presencia militar y civil de la Unión Europea ha servido más para promover la integración europea que para hacer una contribución realmente significativa a la estabilidad internacional. La falta de un compromiso claro de la Unión Europea con respecto a los retos más importantes que se presentan actualmente en la política internacional, como son Irán e Irak, demuestra no sólo las limitaciones de la PESD, sino las profundas diferencias entre la visión global de Europa y de Estados Unidos.

Por el momento las relaciones entre ambas Organizaciones son excelentes (al menos en el plano formal), con mecanismos de consulta establecidos y reuniones regulares a nivel ministerial. Sin embargo, cuando se trata de adoptar decisiones comunes en temas tales como el terrorismo o la situación de Oriente Medio, las relaciones no son productivas debido a la diferente composición de ambas Organizaciones, la permanente disputa de la división de Chipre, y la diferente visión que Estados Unidos y Unión Europea tienen sobre la relación entre ésta y la OTAN. Aunque la OTAN y la Unión Europea comparten 21 miembros comunes, como se decía en un artículo de *The Economist*:

«Son como dos gemelos siameses incómodamente unidos. Tienen muchos órganos comunes –soldados, equipo y planificadores militares– pero sus cabezas separadas no van al unísono.»

La evolución del Concepto Estratégico de la Alianza

El Concepto Estratégico de la OTAN es la visión dinámica y operacional de su Tratado Fundacional. Básicamente proporciona una visión del entorno estratégico existente y los medios y las líneas de acción que van a adoptarse frente a éste. Mientras que el Tratado de Washington es un documento genérico que establece cuáles son los valores fundamentales –democracia, libertad individual, imperio de la ley, instituciones libres– que la Alianza va a salvaguardar respetando los principios de la Carta de Naciones Unidas, el Concepto Estratégico por su parte debe interpretar las circunstancias geopolíticas concretas, definir cuáles son las amenazas o los riesgos, y cuáles pueden ser sus implicaciones militares.

Desde su nacimiento, la OTAN ha tenido seis conceptos estratégicos: cuatro durante la guerra fría (1949, 1952, 1957 y 1968) y dos después de ésta (1991 y 1999).

Los Conceptos Estratégicos de la guerra fría estaban dirigidos a defenderse de un enemigo fácilmente identificable, la Unión Soviética, y establecían las líneas de acción para preparar la defensa militar en unas áreas geográficas dadas. Estos Documentos eran secretos, lo que les permitía ser también concretos.

La estrategia de la OTAN estaba basada en el principio de la disuasión. Sus capacidades militares existían para disuadir una posible agresión militar o cualquier otra forma de presión. Los aliados se comprometían a mantener su capacidad individual y colectiva para resistir a un ataque armado, y en el caso de que la disuasión fallase, defender el territorio de la Alianza. Como Organización puramente defensiva, la OTAN mantendría sólo un nivel de fuerza suficiente para ser creíble. Dada la notable inferioridad de sus fuerzas militares convencionales en Europa, la garantía de la OTAN descansaba principalmente en la superioridad nuclear de Estados Unidos.

En este sentido son de destacar dos de los Conceptos Estratégicos que definieron los grandes debates estratégicos de la Alianza en la guerra fría: el MC-14/2 de mayo de 1957, y el MC-14/3 de enero de 1968.

El Concepto de 1957 establecía la doctrina de la «represalia masiva». Cualquier ataque de la Unión Soviética, ya fuese convencional o nuclear, contra cualquiera de los aliados, desencadenaría una represalia masiva mediante el arsenal nuclear americano para destruir al enemigo.

Tras la revisión de su estrategia llevada a cabo por la OTAN en 1967, la Alianza adoptó un nuevo Concepto, que se conoció como de «respuesta flexible», y que estaba basado en un abanico de respuestas, convencionales y nucleares, ante cualquier nivel de agresión o amenaza de agresión. Esto respondía a la percepción de que la Alianza debía estar preparada ante los peligros de agresiones más limitadas, y no sólo para la posibilidad de un ataque soviético masivo. La OTAN debía ser capaz de disuadir u oponerse a un ataque militar con un rango de respuestas diseñadas para defenderse directamente contra el ataque, y en caso necesario, escalar la confrontación hasta el nivel suficiente para hacer desistir al agresor.

Al mismo tiempo, la Alianza aceptaba las recomendaciones del «Informe Harmel», que establecía la combinación de disuasión y distensión como bases de la estrategia aliada.

Tras la debacle del bloque soviético y el final de la guerra fría en 1989, la Alianza reconoció ya su necesidad de adaptarse al nuevo escenario de seguridad internacional en la Declaración de Londres de julio de 1990 (Declaración sobre una Alianza del Atlántico Norte Transformada). El control de armas y la disuasión seguían siendo las bases de la estrategia, pero se establecía la necesidad de modificar ésta en el sentido de reducir la presencia avanzada y disminuir la importancia del recurso a las armas nucleares. La Alianza debería reestructurar sus Fuerzas Armadas para que fuesen más reducidas, móviles, versátiles y flexibles.

En el año 1991 la OTAN publica en su Cumbre de Roma el primer Concepto Estratégico de la posguerra fría. El Concepto constataba los cambios experimentados en el entorno estratégico internacional y establecía una serie de posibles respuestas. La amenaza del pasado dejaba paso a los nuevos riesgos, multidireccionales y multifacéticos. Cuatro eran las principales misiones de la OTAN:

1. Proporcionar una de las bases fundamentales para un entorno de seguridad estable en Europa.
2. Servir como un foro transatlántico para permitir a los aliados discutir cualquier tema que afectase a sus intereses vitales.
3. Disuadir y defender contra cualquier agresión exterior el territorio de cualquier Estado miembro.
4. Preservar el equilibrio estratégico en Europa.

El Concepto Estratégico de 1999 es una versión revisada del anterior. El principal cambio está en las misiones fundamentales: las tres primeras permanecen (seguridad, consulta y disuasión y defensa), pero la cuarta cambia. En lugar del mantenimiento del equilibrio estratégico en Europa, que ya no se siente necesario en la situación actual, se introducen, para «mejorar la seguridad y la estabilidad en el área euroatlántica» la gestión de crisis, siempre considerando caso por caso y por consenso, y la cooperación y el diálogo en el área euroatlántica. En aquel momento la discusión entre si la OTAN debía ser global o no se saldó con una solución de compromiso: la OTAN no llegaba a ser global pero no se limitaba a su territorio, sino que éste se ampliaba a la «región euroatlántica».

También en el año 1999, por primera vez en la historia de la OTAN, los aliados acuerdan una Iniciativa de Capacidades de Defensa, que identificaba una serie de carencias que deberían ser subsanadas. A estas carencias se las conocía habitualmente como el *capability gap* entre Estados Unidos y sus aliados. Este desfase de capacidades no era desde luego algo nuevo, pero el fin de la guerra fría lo puso de manifiesto con mucha más intensidad, en términos cualitativos y cuantitativos, al multiplicarse y diversificarse el número de amenazas y de tareas a acometer por la OTAN.

Al poco de aprobarse este último Concepto Estratégico, los atentados del 11-S en Estados Unidos cambian de nuevo radicalmente el escenario estratégico internacional al que la OTAN debe de nuevo adaptarse. La Cumbre de Praga de 2002 adopta un concepto militar contra el terrorismo, crea la Fuerza de Respuesta de la OTAN y elimina los límites geográficos de su actuación, con lo que la Alianza se transforma de hecho en global.

En la Cumbre de Riga de 2006 se aprueba una Directiva Política General que debe proporcionar el marco y la dirección política para la transformación de la OTAN en los

próximos diez o quince años. En su parte primera señala al terrorismo y a la propagación de armas de destrucción masiva como las principales amenazas que deberá enfrentar la Alianza en ese periodo.

Finalmente, como ya se ha mencionado anteriormente, en la reciente Cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 se ha lanzado el proceso para la redacción de un nuevo Concepto Estratégico, que debería ser aprobado en la próxima Cumbre de Portugal, dentro de un año y medio.

El nuevo Concepto Estratégico

El plazo de año y medio sin embargo, parece excesivamente corto, teniendo en cuenta las dificultades que se presentan. De hecho, la necesidad de un nuevo Concepto Estratégico viene discutiéndose desde hace años entre los aliados, pero las múltiples discrepancias entre ellos han venido retrasándolo hasta ahora. La crisis motivada por el unilateralismo de Estados Unidos a la hora de afrontar la respuesta a los ataques del 11-S, dejando de lado a la OTAN por no considerarla eficaz, y los enfrentamientos entre algunos aliados europeos: Francia y Alemania principalmente y Estados Unidos tras su decisión de invadir Irak no proporcionaban desde luego el mejor ambiente para discutir cuál debía ser la esencia y el futuro de la OTAN.

Calmadas ya las aguas en la Organización, con los principales protagonistas políticos de aquellas disputas reemplazados por otros confesadamente atlantistas –hasta el punto de que Francia ha vuelto a integrarse formalmente en la estructura militar de la OTAN– y con un nuevo presidente en Estados Unidos que ha sido acogido como el símbolo de una nueva América más dialogante y multilateral, parece llegado el momento de abrir el necesario y aplazado debate.

Sin embargo, el problema de fondo que impedía el acuerdo sobre un nuevo Concepto Estratégico sigue existiendo, ya que no era otro que las enormes diferencias en la visión estratégica de los aliados.

Mientras que existió la Unión Soviética ésta actuó como elemento de cohesión de la Alianza, proporcionando a sus miembros una amenaza compartida de la que defenderse, cuya prioridad nadie ponía en cuestión. Desaparecido el bloque soviético, la percepción de las amenazas varía notablemente entre los aliados: éstas no tienen ya la misma prioridad para todos e incluso no tienen ni siquiera por qué ser compartidas. Como consecuencia, tampoco es fácil llegar a un acuerdo sobre cómo defenderse de ellas.

El primer paso –y la primera dificultad– para la elaboración del Concepto Estratégico debe ser el análisis del entorno estratégico existente, definiendo las amenazas y los riesgos a los que hay que hacer frente.

La Alianza tiene actualmente identificados una serie de riesgos comunes para Europa y la seguridad internacional, recogidos en la *Comprehensive Political Guidance* de Riga del año 2006, que son prácticamente los mismos que los que contemplaba el Concepto Estratégico de 1999:

1. El terrorismo, cada vez más global en alcance y letal en sus resultados.
2. La proliferación de armas de destrucción masiva.
3. Inestabilidad debida a los Estados fallidos, crisis regionales y conflictos y sus causas y efectos.
4. La creciente disponibilidad de sofisticadas armas convencionales.
5. El mal uso de las tecnologías emergentes
6. La interrupción del flujo de recursos vitales.

La Declaración sobre la Seguridad de la Alianza hecha en la Cumbre de Estrasburgo-Kehl (abril 2009) vuelve a recoger prácticamente la misma lista, añadiéndole el «cambio climático», por lo que es evidente que ésta será la base de partida para la lista de riesgos del nuevo Concepto Estratégico. Lo que ya no está tan claro es si existe una valoración común de todos esos riesgos o si más bien cada miembro los valora desde su perspectiva nacional. Y de igual modo, tampoco existe acuerdo sobre cuál es el orden de prioridad a la hora de afrontarlo.

Por ejemplo, en el caso del terrorismo, mientras que Estados Unidos adoptan una estrategia de prevención contra el terrorismo internacional, tratando de mantenerlo lejos de sus fronteras, los europeos tienen que convivir con la amenaza en sus propios países, por lo que mientras que Estados Unidos lucha en Oriente Medio contra sus bases, Europa pone el énfasis en la seguridad interior y en medidas para limitar los efectos de un ataque en su territorio.

Por otro lado, si ya hemos visto que desde la caída del muro de Berlín han aumentado las diferencias de criterio entre europeos y americanos en cuestiones de seguridad, el proceso de ampliación de la OTAN, con la entrada de hasta diez países del antiguo bloque soviético no ha hecho sino aumentar el número de visiones estratégicas distintas entre sí dentro de la Alianza. Está claro que si para Washington el terrorismo internacional es su principal prioridad estratégica no lo es en absoluto para los países del antiguo Pacto de Varsovia y del este de Europa, que tienen en la agresiva política exterior rusa de los últimos años su principal preocupación y buscan en la OTAN un plus de seguridad.

En este caso hay además importantes diferencias entre la Europa Occidental y la Oriental, ya que mientras ésta considera a Rusia una amenaza, aquélla no acaba de decidir qué actitud adoptar hacia Moscú.

Parece pues que no va a ser fácil llegar a un consenso en la lista de riesgos y en su priorización, asunto importante también puesto que de esa priorización dependerá el asignar a una u otra tarea los recursos de la Alianza, que no son ilimitados.

Una vez determinados los riesgos a los que habrá que hacer frente, los redactores del nuevo Concepto Estratégico tendrán que enfrentarse al problema de cómo hacerlo. En este caso el dilema afecta la esencia misma de la OTAN del futuro, pues el debate se centra en si ésta debe convertirse en una organización realmente global, o si por el contrario debería volver a sus orígenes y limitarse a actuar en la zona euroatlántica.

La globalización de la OTAN se refiere tanto a sus posibles futuros nuevos miembros como a su área geográfica de actuación. La Organización se convertiría en una alianza militar global que acogería a todos las democracias que quisieran sumarse. Si la seguridad es

indivisible, no tendría sentido diferenciar entre seguridad regional y seguridad global, como tampoco lo tiene diferencial entre seguridad nacional y seguridad internacional.

El problema de este planteamiento es que, a excepción de Estados Unidos, ningún otro miembro de la OTAN tiene intereses realmente globales ni la capacidad para defenderlos, por lo que el apoyo político es escaso. Para algunos de los que se oponen, la globalización de la OTAN convertiría a ésta en poco más que un instrumento de la política americana para preservar sus intereses estratégicos, mientras que para otros –sobre todo aquellos que se sienten amenazados por Rusia– la transformación minaría la validez del artículo V.

Para los globalizadores, si las amenazas son globales, la Alianza debe asumir también un papel global; la misión actual en Afganistán sería un buen ejemplo de ello. Fueron Estados Unidos los que lanzaron la idea antes de la Cumbre de Riga de establecer formas más institucionalizadas de colaboración con los países no europeos y no pertenecientes a la OTAN que contribuían a la misión en Afganistán, como Australia o Japón, de modo que fuese la funcionalidad, y no la localización geográfica, el criterio para ser miembro o para establecer asociaciones estables. Aunque la idea no salió adelante, ni Estados Unidos ni Reino Unido la han abandonado. Por eso los partidarios de la globalización tienen otro argumento que puede ser definitivo, y es que eso es lo que los americanos quieren. Como se dice en un informe del Comité de Defensa de la Cámara de los Comunes:

«Si la OTAN se limita a un papel regional, se arriesga a quedar marginada. La voluntad de la OTAN de jugar un papel global es crítica para que Estados Unidos le sigan dando su apoyo. Y sin el apoyo de Estados Unidos, la OTAN no tiene futuro.»

En resumen, las discrepancias previsibles a la hora de acordar un nuevo Concepto Estratégico van a ser muchas y de gran calado, lo que va a convertir su redacción en algo extremadamente difícil.

Otras dificultades de la OTAN

Aunque el principal problema al que se enfrenta actualmente la OTAN es la disparidad de criterios sobre la propia razón de ser de la Alianza, no es el único. Existen también dos carencias fundamentales que comprometen seriamente su futuro: la falta de capacidades militares, y la falta de voluntad política (en realidad ambas podrían resumirse en la segunda, puesto que con voluntad política podría remediarse la falta de capacidades).

En ambos casos, es en los aliados europeos donde recae la responsabilidad de estas carencias, que son las mismas que sufre la PESD, y por las mismas causas: un elevado número de países miembros, con intereses diferentes y no siempre coincidentes, con diferentes esfuerzos en defensa y con diferentes visiones del papel de las Fuerzas Armadas. De hecho, las operaciones reales de combate llevadas a cabo por la OTAN (Kosovo y Afganistán) demuestran la incapacidad europea para afrontarlas en solitario, por falta de capacidad militar y por falta de voluntad política.

En la guerra de Kosovo en el año 1999 por ejemplo, los americanos desplegaron 750 aviones de combate y realizaron el 80% de las salidas, mientras que los europeos a duras penas pudieron aportar 175 aviones. En Afganistán, que representa ahora mismo una

auténtica prueba para la credibilidad de la OTAN, los principales problemas vienen de la falta de tropas suficientes sobre el terreno. La OTAN ha encontrado grandes dificultades a la hora de generar fuerzas para Afganistán, y además existen grandes diferencias entre las contribuciones de los países participantes, lo que genera la sensación entre los principales contribuyentes de que la carga no está repartida equitativamente.

En Afganistán además, a la diferencia entre el número de tropas aportado, se suman los *caveats* o límites impuestos a la actuación de las tropas por sus respectivos gobiernos. Esto, además de complicar el trabajo a los comandantes en el teatro de operaciones alimenta el sentimiento de injusticia en el reparto de tareas que experimentan aquellos países que están soportando el mayor número de bajas.

Afganistán es la prueba evidente de las dos carencias mencionadas que sufre la OTAN, y que como se ha dicho están íntimamente relacionadas. De hecho, las principales carencias militares que sufre la OTAN son las relacionadas con aquellas capacidades que son imprescindibles para llevar a cabo operaciones expedicionarias: transporte aéreo estratégico, medios de reconocimiento e inteligencia, y comunicaciones interoperables. Y es que el problema es que actualmente las operaciones expedicionarias son sinónimo de operaciones discrecionales, es decir, no se trata de guerras de supervivencia nacional, con lo cual las naciones pueden elegir el grado de implicación que desean asumir, convirtiéndose su participación en una cuestión de voluntad política.

Pero la voluntad política para involucrarse en una operación militar combinada depende de la percepción de la existencia de un peligro compartido y de una necesidad asimismo compartida de respuesta. Y la opinión pública europea no tiene una percepción demasiado intensa de los riesgos. Atendiendo a los resultados del estudio de opinión *Transatlantic Trends 2008* (<http://www.transatlantictrends.org>) resulta que para los europeos la mayor amenaza para los próximos diez años es, junto con la dependencia energética, el calentamiento global, que un 82% de los europeos considera que puede afectarle directamente (eso quizás puede explicar la curiosa inclusión de dicho riesgo entre los que la OTAN debe afrontar en la lista de la Cumbre de Estrasburgo-Kehl). En el mismo estudio, sólo un 67% se siente amenazado por el terrorismo internacional, y un 47% por el fundamentalismo islámico, mientras que un 43% apoya las operaciones de combate en Afganistán.

Esa falta de apoyo social a las operaciones de combate hace muy difícil para los gobiernos europeos –aunque no para todos, como prueba el caso de Gran Bretaña y Francia– el implicarse en mayor medida en éstas, aún en el caso de que verdaderamente desearan hacerlo, y hace prácticamente inaceptables el menor número de bajas propias.

La falta de capacidades parece además de muy difícil solución en esta época de recesión en que nos encontramos ya que evidentemente sólo puede solventarse mediante un esfuerzo presupuestario adecuado. Y si este esfuerzo ya era menor que el necesario antes de la actual crisis económica global que padecemos parece claro que ésta va a empeorar aún más la situación.

Es un hecho que las democracias tienden a reducir sus gastos militares cuando el nivel de amenaza que perciben decrece. Entre los años 1989 y 1994, tras el final de la guerra

fría, los presupuestos militares de los miembros de la OTAN se redujeron en una media del 20%, y en la última década han continuado descendiendo como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB). En el año 2008, mientras que el gasto militar de Estados Unidos alcanzó el 4% de su PIB, la media europea se quedó en el 1,7%. De hecho, si consideramos el objetivo del 2% del PIB en gasto de defensa para cada miembro de la OTAN, sólo cuatro de los 24 miembros europeos lo alcanzan. Así, el desfase entre Estados Unidos y los aliados europeos es enorme: el presupuesto de aquéllos supone el 75% de la suma total de los presupuestos de Defensa de los países miembros.

La falta de voluntad política y las deficiencias en capacidades comprometen seriamente la efectividad de la Alianza. La operación de Afganistán es paradigmática en este sentido, ya que es el modelo de lo que sería la nueva OTAN global que algunos (y sobre todo Estados Unidos) pretenden. Los problemas que están surgiendo allí son los que acompañarían a cualquier otra operación de la OTAN en el futuro. Y ahí está uno de los mayores riesgos para la supervivencia misma de la Alianza: si no demuestra su efectividad, Estados Unidos puede acabar desinteresándose de ella, lo que equivaldría a su desaparición.

La OTAN no puede sobrevivir sin Estados Unidos que ya hemos visto que son con mucho los mayores contribuyentes militares y financieros de la Alianza. Por otro lado, las dificultades para el desarrollo de la PESD nos dan una idea de lo que podría ser una OTAN únicamente europea. La reacción de Estados Unidos tras el 11-S, dejando a un lado a la OTAN, demuestra que si no la consideran efectiva y útil para sus intereses no van a dudar en prescindir de ella. Al fin y al cabo, los americanos no tienen ninguna necesidad del consenso para utilizar su poder militar, y menos de aquellos que desde su punto de vista no contribuyen a la seguridad internacional y ni siquiera están dispuestos a invertir lo necesario en su defensa.

Conclusiones

Desde la desaparición de lo que constituyó la causa de su nacimiento y su razón de ser durante 40 años, el bloque soviético, la OTAN ha vivido una continua crisis «existencial». Su utilidad y la necesidad de su existencia han sido desde entonces puestas en duda por muchos, aunque la Alianza ha sabido ir adaptándose a las circunstancias del momento y sobrevivir, seguramente porque nadie quiere renunciar a la formidable herramienta que representa.

El problema que se plantea sin embargo, es que no hay acuerdo en cómo utilizar esa herramienta, ni dónde ni con qué fines. Esa es la principal dificultad a la que se enfrenta ahora la OTAN, una vez que la reciente Cumbre de Estrasburgo-Kehl ha dado el pistoletazo de salida para la redacción del nuevo Concepto Estratégico, que debería aclarar de una vez por todas esas cuestiones.

La tarea se presenta ardua. La multiplicidad de opiniones, intereses, percepciones de riesgos no compartidas, de visiones estratégicas en suma, es muy grande en una Alianza con 28 Estados miembros que presentan enormes diferencias entre sí. Reconciliar las distintas visiones de un grupo de países tan diferentes, que van desde Albania a Estados Unidos, pasando por los de Europa Occidental, los países bálticos o los de la Europa

del Este parece de entrada casi imposible, por lo que corremos el riesgo de que en la búsqueda del necesario consenso se llegue a una solución «descafeinada» que satisfaga a todos pero que no sea realmente útil ni efectiva.

La OTAN ha sufrido a lo largo de su historia crisis que en su momento parecían que iban a acabar con ella, y todas las ha superado; sin embargo, quizás sea el actual un momento realmente crucial. Al reto de tener que definir de una vez por todas la Alianza del futuro, se suma el problema de Afganistán, verdadera prueba de fuego para la OTAN actual y para el modelo globalizado de ésta que muchas voces propugnan. Parece evidente que en un mundo cada vez más globalizado en todos los aspectos, no puede pretenderse que la seguridad y la defensa queden al margen de esta globalización. Sin embargo, lo que en el plano teórico puede resultar evidente es mucho más difícil de aceptar cuando el asumirlo significa comprometer recursos siempre escasos e incluso en el peor de los casos la vida de los soldados propios en un conflicto al otro lado del mundo; conflicto además cuya relación con la seguridad de cada país no es fácil de hacer entender a las opiniones públicas respectivas.

El problema de la definición de la OTAN del futuro, y lo que podríamos llamar el examen previo de su viabilidad que se está desarrollando ahora en Afganistán, llevan aparejado otro que puede llegar a ser el definitivo: la pérdida del interés de Estados Unidos en la Alianza. Hemos visto que las más graves crisis de ésta se han dado entre Estados Unidos por un lado, y algunos de los aliados europeos por otro. Las que se produjeron durante la guerra fría se solventaron con rapidez, puesto que existía el elemento aglutinador de la amenaza soviética. Las más recientes se han superado también, quizás porque nadie se atreva a dar el paso de renunciar a todo lo construido en la OTAN durante tanto tiempo, sin embargo, si no se le encuentra una utilidad real ese paso acabará por darse. Estados Unidos han demostrado que pueden actuar por su cuenta, que no tienen ningún reparo en dejar de lado a la OTAN si consideran que sus objetivos se van a lograr mejor así, y que no se van a enredar en buscar consensos innecesarios cuando sus intereses vitales están en juego. Hasta ahora cuando se ha dado el caso, como ocurrió tras el 11-S, se han limitado a obviarla y hacer como si no existiera; si la OTAN que surja como resultado del nuevo Concepto Estratégico y de las operaciones de Afganistán no va servir a sus intereses, es posible que prescindan definitivamente de ella, lo que supondría, esta vez quizás sí, el fin de la Alianza.

Bibliografía

ACERETE, Manuel: «La Alianza Atlántica y la Política Europea de Seguridad y Defensa», *Monografía del CESEDEN*, Madrid.

BARDAJÍ, Rafael L.: «¿Tiene futuro la OTAN?», *Libertad Digital*, marzo de 2009.

BARDAJÍ, Rafael L y COMA, Manuel, (ed.): *NATO 3.0. Ready for a New World*, Grupo de Estudios Estratégicos, Madrid, febrero de 2009.

CENTER FOR SECURITY AND INTERNATIONAL STUDIES: «North-Atlantic Treaty Organization: The Coming Bucharest Summit», *CSIS Files*, número 3, julio de 2007.

- COSIDÓ, Ignacio: «El futuro de la defensa europea», *Cuadernos de Estrategia*, número 129, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2004.
- FUNK, Stephen C.: *The Changing Face of NATO: Familiar or Unrecognizable the Next Century?*, US Army War College, abril de 1998.
- HENDRICKSON, Ryan C.: «The Miscalculation of NATO's Death», *Parameters*, primavera de 2007.
- HOUSE OF COMMONS DEFENCE COMMITTEE: «The future of NATO and European defence», Londres, marzo de 2008.
- LARRABEE, Stephen: «The United States and the European Security and Defense Policy: Old Fears and New Approaches», *Strategic Yearbook 2006*, RAND Corporation.
- LOBO, Ángel: «Presente y futuro de la OTAN», Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», diciembre de 2006.
- McNAMARA, Sally: «The European Security and Defense Policy: A Challenge to the Transatlantic Security Alliance», *The Heritage Foundation*, Washington, julio de 2007.
- PORTERO, Florentino: «La OTAN en su sesenta cumpleaños», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 54/2009, marzo de 2009.
— «¿Qué Alianza Atlántica queremos?», *Libertad Digital*, mayo de 2009.
- POZO, Fernando del: «1949-2009: la OTAN ante su futuro», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 58, abril de 2009.
- RINGSMOSE, Jens and RYNNING, Sten: «Come Home, NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept», *DIIS Report*, Copenhage, 2009.
- SANTÉ José María: «El desarrollo institucional de la Política Europea de Seguridad y Defensa», *Monografía* del CESEDEN, Madrid, abril de 2006.
- US DEPARTMENT OF STATE: «Fact Sheet: North Atlantic Treaty Organization», *The DISAM Journal*, primavera de 1992.

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN EN SHANGHAI

Enrique Sastre Avia

Alumno del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado»

Introducción

El siglo XXI se está viendo un significativo aumento de organizaciones regionales entre cuyos objetivos se encuentra la seguridad, siendo una de ellas la SCO (*Shanghai Cooperation Organisation*), la cual, a fecha de hoy sigue siendo una gran desconocida a nivel internacional pese a la gran importancia de algunos de los miembros que la integran y al espacio estratégico que ocupan. A este respecto hay que indicar que los seis países miembros tienen una población de cerca de 1.500 millones de personas, es decir, un 70% más de población y casi un 85% más del territorio de la Unión Europea, que sumada a la de los países observadores engloba a cerca de la mitad de la población del planeta.

Además del territorio y del gran número de población bajo control de la SCO, sus grandes recursos energéticos, la posesión de armas nucleares y de unas Fuerzas Armadas considerables, dotan a esta Organización de un considerable potencial político, económico y militar.

Precedentes

Los precedentes de la SCO cabe situarlos en el deseo común chino y ruso de, una vez finalizada la guerra fría y desaparecida la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), delimitar definitivamente la frontera terrestre entre ambos países, que en el pasado había conducido a diversos enfrentamientos armados.

Con dicho objetivo se firma el 16 de julio de 2001 en Moscú el Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación, primer tratado bilateral tras el concluido por Stalin y Mao en el año 1950, cuatro meses antes de la agresión comunista contra Corea del Sur. Este Tratado cubría cinco áreas de cooperación:

1. Actuaciones conjuntas para contrarrestar la hegemonía estadounidense.
2. Demarcación de la frontera terrestre entre ambos países.
3. Venta de armas y transferencia de tecnología de aplicación militar.
4. Suministro de energía y materias primas.
5. El aumento del islamismo en Asia Central.

Cinco años antes, el 26 de abril de 1996, se había creado el *Shanghai Five*, mediante la firma del Tratado sobre la Profundización de la Confianza Militar en las Regiones Fronterizas por parte de los jefes de Estado de Kazajistán, China, Kirguizistán, Rusia y

Tayikistán. El año siguiente los mismos países firmaron un Tratado sobre Reducción de Fuerzas Militares en Regiones Fronterizas.

Se sucedieron las cumbres anuales en distintas localidades, hasta que en el año 2001 volvieron a reunirse en Shanghai, integrándose Uzbekistán en el grupo (que devino los Seis de Shanghai) y naciendo ese mismo año, el 15 de junio, la SCO, mediante la firma de la Declaración sobre el Establecimiento de la SCO (1).

La Carta de la Organización, exponiendo sus propósitos, principios, y estructura fue firmada un año más tarde, con lo que a efectos del derecho público internacional vio a la luz.

Evolución

El desarrollo institucional de la SCO puede dividirse en tres etapas:

1. *1996-2001*. En noviembre de 1992 China, Rusia, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán iniciaron una serie de negociaciones en materia de seguridad con el objetivo principal de disminuir las posibles tensiones en sus fronteras. Más tarde, en el año 1996 crearon el grupo *Shanghai Five* que firmaron en los años 1996 y 1997 respectivamente, dos acuerdos sobre aumento de la confianza militar en sus fronteras y para la reducción del número de tropas estacionadas en las mismas. Estos acuerdos supusieron el fortalecimiento de la confianza mutua, la cooperación y la amistad entre estas naciones. Se estableció asimismo una reunión anual para supervisar el estado de dichos acuerdos.
2. *2001-2004*. Estos países, a los que se unió Uzbekistán, decidieron en el año 2001 aumentar y desarrollar el nivel de cooperación entre ellos, estableciendo nuevas condiciones que vinieron a crear una nueva organización de cooperación regional, la SCO, que vio la luz el 15 de junio de 2001 con la firma en Shanghai de las Declaración sobre el Establecimiento de la SCO. También se firmó una convención para la lucha contra el terrorismo, el separatismo y el extremismo, la cual vino a marcar una nueva fase en el desarrollo de la SCO. En el año 2004 se establecieron dos órganos permanentes: el Secretariado en Beijing, y la RATS (*Regional Anti-Terrorism Structure*) en Tashkent (Uzbekistán). En ese mismo año Mongolia se convirtió en el primer país observador de la SCO.
3. *Desde 2004*. Hasta el 2004 la SCO se ocupaba principalmente de la seguridad regional, en particular en lo referente al terrorismo, separatismo y extremismo, además de la cooperación económica. A partir de esa fecha, la SCO ha pasado progresivamente de ser una organización puramente regional a una organización de carácter internacional en busca de reconocimiento y cooperación. En el año 2004 la SCO recibió el estatus de organización observadora en el seno de Naciones Unidas. Posteriormente la SCO ha firmado un MoU (2) con la ASEAN (3) y con la CIS (4). En el año 2007 se firmó otro

(1) En: http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-06/12/content_614628.htm

(2) *Memoranda of Understanding*.

(3) *Association of Southeast Asian Nations*: Organización regional de Estados del sureste asiático creada en 1967. Sus principales objetivos son: acelerar el crecimiento económico y fomentar la paz y la estabilidad regional.

(4) *Commonwealth of Independent States*: Organización regional conformada por países de la antigua Unión Soviética.



Fuente: BAILES, A. J. K.; DUNAY, P.; GUANG, P. and TROITSKIY, M.: «The Shanghai Cooperation Organization», SIPRI Policy Paper, no. 17 (Stockholm International Peace Research Institute, May 2007), en: <http://books.sipri.org>.

Figura 1— Mapa de los países miembros y observadores de la SCO.

MoU entre la SCO y la CSTO (5). En la Cumbre de 2005 en Astana, Kazajistán, Irán, Pakistán e India se incorporaron al grupo de países observadores de la SCO. En la cumbre de 2007 en Bishkek (Rusia), se decidió no admitir nuevos miembros en la SCO aunque se ofrecería a los países observadores una mayor cooperación con la SCO.

(5) *Collective Security Treaty Organisation*: Organización creada en el marco de la CIS con el objetivo de alianza para la defensa mutua entre Rusia, Bielorrusia, Armenia y los cuatro países del Asia Central, excepto Turkmenistán.

La SCO

La SCO está compuesta por seis miembros de pleno derecho y por una serie de países que gozan de estatus de observador. Además, otra serie de países han sido invitados a asistir a diferentes cumbres:

1. *Países miembros:* Kazajistán, China, Kirguizistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán.
2. *Observadores:* India, Pakistán, Irán y Mongolia.
3. *Países invitados a las cumbres:* Bielorrusia, Afganistán y Turkmenistán, figura 1.

La SCO tiene como objetivos fundamentales la cooperación en temas políticos, militares, económicos, energéticos y culturales, figura 2.

La estructura de la SCO obedece a grandes rasgos a la clásica de las organizaciones internacionales, es decir consiste esencialmente por una parte en una serie de órganos intergubernamentales que reúnen a representantes de distinto nivel de los ejecutivos de los seis países miembros, y por otra en un Secretariado y sus Órganos Adjuntos, figura 3.

A nivel intergubernamental el órgano clave es el Consejo de Jefes de Estado, que se reúne anualmente y es responsable de las máximas decisiones, siendo sus comunicados finales



Fuente: Sección Cartográfica de Naciones Unidas, Nueva York (Estados Unidos).

Figura 2— Mapa de Asia Central.

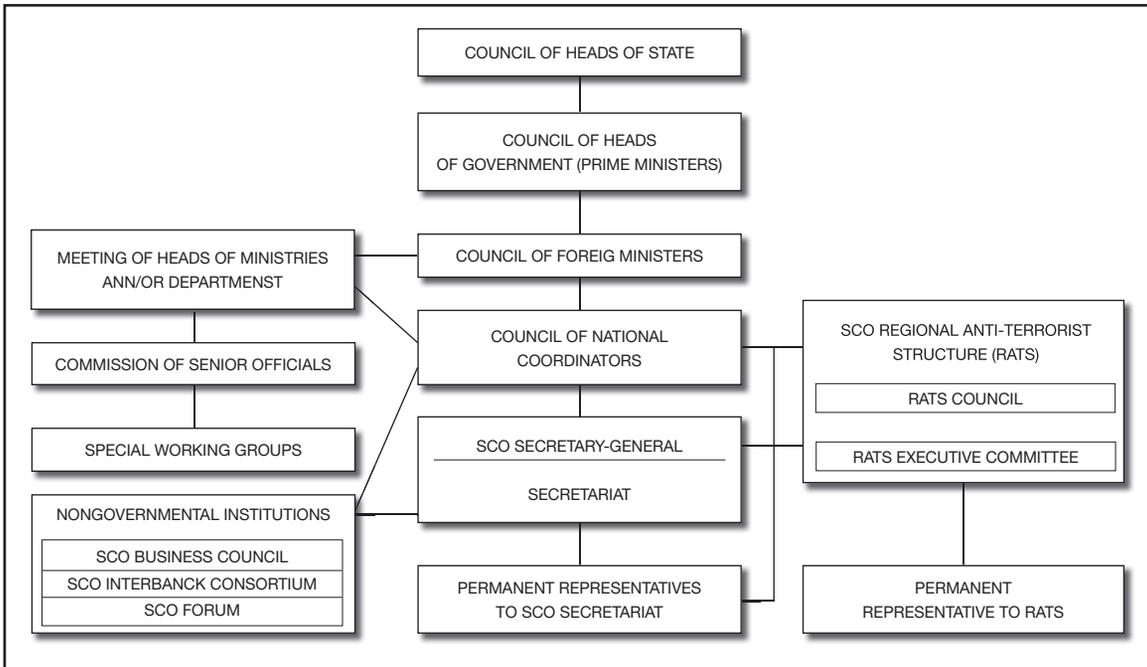


Figura 3— Estructura de la SCO.

leídos atentamente por las diferentes potencias con presencia en la zona y por los analistas interesados en la misma. Existe también un Consejo de Jefes de Gobierno (primeros ministros), cuyas reuniones son asimismo anuales y entre cuyas responsabilidades se encuentra la aprobación de los presupuestos de la Organización, un Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, reuniones de ministros de un determinado ramo, y un Consejo de Coordinadores Nacionales.

Para tratar temas concretos se constituyen también comisiones de altos funcionarios, que se reúnen con más frecuencia que sus ministros sectoriales, pudiéndose asimismo crear grupos especiales de trabajo.

Aunque de relativa menor importancia, es preciso indicar que a nivel intergubernamental existen reuniones de otros órganos como los presidentes de parlamentos y fiscales generales. La coordinación de todas estas estructuras corre a cargo del Consejo de Coordinadores Nacionales de los Estados miembros. A nivel empresarial destaca el Consejo de Negocios.

La SCO cuenta por otra parte con un secretario general, del que depende un Secretariado con sede en Beijing, y ante el cual están acreditados un representante permanente de cada Estado miembro. El mandato del secretario general es de tres años. Del secretario general dependen cuatro vicesecretarios generales, responsables de las secciones política, económica y cultural, de información y análisis y administrativa.

La lucha antiterrorista, por su particular importancia en el seno de la SCO, cuenta con sus propios órganos especializados, concretamente:

1. Consejo de la RATS, con sede en Tashkent.
2. Comité Ejecutivo de la RATS.
3. Representantes permanentes de cada país ante la RATS.

Tal es la importancia de la RATS que diversas funciones que a primera vista podrían parecer del dominio exclusivo del Secretariado se llevan a cabo conjuntamente por éste y la RATS, como por ejemplo, la redacción del plan general semestral de actividades o los contactos con terceros países y organizaciones internacionales, convirtiéndose de este modo en el núcleo duro de la Organización.

Las expectativas de los diferentes miembros de la SCO

Los países centroasiáticos tienen distintas características y problemas; cada uno mantiene un interés específico en la Organización, particularmente sobre cómo la SCO puede contribuir a garantizar su seguridad frente a sus dos vecinos más poderosos: China y la Federación Rusa.

Rusia

Para Rusia, la SCO se ha convertido en un pilar de su seguridad interna, ya que a través de ella puede incrementar la vigilancia de su enorme y desprotegida frontera con Kazajistán, en momentos en que la crisis del Cáucaso puede extenderse hasta Asia Central. De la misma forma, el tráfico de armas y narcóticos proveniente del área bajo control estadounidense de Afganistán ha convertido a Rusia en parte de su ruta hacia Europa. Al diversificar las relaciones de la SCO con otras organizaciones regionales, Rusia puede extender su influencia sin la desprestigiada estrategia del equilibrio de poder de la era soviética.

Kazajistán

Una de las principales preocupaciones de Kazajistán es su seguridad fronteriza. Este país tiene un territorio enorme (2.717 300 kilómetros cuadrados), posee una población inferior a los 15.000.000 de habitantes y tiene unas Fuerzas Armadas de apenas 66.000 elementos. Además, se encuentra atrapado entre dos potencias como Rusia y China, con quienes se establece una gran disparidad entre los recursos militares de los tres países. Por lo tanto, buscar acuerdos que garanticen su seguridad es una de las metas primordiales del Gobierno kazajo.

La inseguridad territorial tiene un fuerte efecto psicológico en Kazajistán. Por ello, a pesar del discurso aparentemente conciliador de China, las élites gobernantes kazajas aún guardan mucha desconfianza y la cuestión de la «amenaza china» es un problema real en ese país. La SCO puede convertirse en el canal idóneo para abordar los desacuerdos con China desde la perspectiva de la seguridad regional, algo que podría darle muchas ventajas de negociación a Kazajistán.

Por otra parte, las amenazas del extremismo religioso y el terrorismo empujan a Kazajistán a buscar protección en el seno de la SCO, ya que el carácter multiétnico y religioso del país puede ser un ambiente propicio para la aparición de grupos radicales.

Al establecer una relación de interdependencia con China y Rusia, Kazajistán puede alcanzar cierto liderazgo regional; esto se conseguiría mediante el aprovechamiento de los ricos recursos naturales del país.

La institucionalización de la SCO puede resultar muy beneficiosa para los países más débiles, en tanto significa el establecimiento de canales de diálogo y cooperación multilateral con las potencias.

Kirguizistán y Tayikistán

Kirguizistán y Tayikistán comparten algunas similitudes en cuanto a tamaño, y una población empobrecida de alrededor de 5.000.000 de habitantes cada uno. Sus Fuerzas Armadas son muy reducidas. Kirguizistán cuenta con apenas 6.000 hombres y Tayikistán con 9.000 efectivos. Tayikistán posee una frontera de 1.000 kilómetros con Afganistán y necesita de la presencia permanente de la División Motorizada 201 del Ejército ruso para realizar la vigilancia de la misma. Estas características hacen de Kirguizistán y Tayikistán los países más vulnerables a la constante actividad de grupos extremistas en la región.

Kirguizistán no comparte frontera con Afganistán, pero existen varios grupos violentos en el valle de Fergana que usan esta zona como base de operaciones y como zona de transporte de drogas. Cabe recordar que estas fuerzas buscan establecer un Estado islámico en el valle, lo cual amenazaría la existencia misma de Kirguizistán. Siendo de los países más débiles de la región, es clara su necesidad por contar con un paraguas de protección como la SCO.

Kirguizistán y Tayikistán no buscan conseguir un liderazgo regional, sino simplemente garantizar su soberanía territorial.

Las esperanzas de Kirguizistán y Tayikistán residen en establecer proyectos de comunicaciones y de cooperación económica, de los cuales podrían beneficiarse y salir de su atraso económico.

Uzbekistán

Hasta el año 2005, Uzbekistán había asumido, por intereses particulares, una actitud de equilibrio respecto de las potencias de la zona, valorando más sus buenas relaciones con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Estados Unidos y distanciándose de la Comunidad de Estados Independientes y la política rusa en la región.

Durante algunos años, tras la independencia de Uzbekistán, el presidente Karimov había pensado que la economía más avanzada de su país y su mayor tamaño poblacional podrían ser suficientes para contener las amenazas externas; al mismo tiempo, que Uzbekistán se podía convertir en el país líder de la región. Sin embargo, mantenerse al margen de la SCO hubiera significado con el tiempo el aislamiento de este país, tal como ocurre con Turkmenistán.

Para el Gobierno uzbeko, la SCO puede serle útil en preservar el balance y la estabilidad de Asia Central, tanto entre las potencias como entre los países vecinos.

Uzbekistán también se interesa en diversificar las relaciones de la SCO con otras organizaciones regionales y con observadores como India o Irán; la razón de ello es su posición geográfica. Al carecer de una salida al mar, el Gobierno uzbeko necesita de la

mayor cantidad de aliados posibles para poder desarrollar su industria, y el aliado ideal para ello puede ser China.

China

En la actualidad, las relaciones de la República Popular China con Asia Central se cuentan entre uno de los componentes más importantes de la estrategia de política de desarrollo llevada a cabo por el régimen de Hu Jintao.

Con el compromiso de los Gobiernos de Kirguizistán y Kazajistán de mantener legalmente proscritos los movimientos independentistas realizados por la diáspora uigur en sus territorios, China ha logrado ganar tiempo para la realización de sus proyectos de infraestructura y oleoductos provenientes de la zona del Caspio. De esta manera se establece una relación entre el combate contra los tres males (terrorismo, extremismo y separatismo) y el desarrollo; a su vez, en la lucha contra el crimen transnacional, la SCO se ve involucrada en la cuestión uigur. Sin embargo, esta manipulación china puede aumentar las simpatías en favor de los uigures.

La relación entre la seguridad y el aseguramiento de los mercados de energéticos de sus vecinos indica que la presencia China se incrementará lenta y gradualmente.

La consolidación de un regionalismo centroasiático a través de la SCO podría contribuir a convertir a China en el principal socio importador de petróleo de la región. El tema de los energéticos resulta ser, sin duda, la necesidad estratégica más importante de China en el largo plazo.

La política de seguridad y defensa de la SCO

Aunque en sus inicios la SCO fue una organización de seguridad, sus miembros remarcan que los principales objetivos de la misma son la cooperación política y económica, y también la coordinación en asuntos militares.

Hasta este momento, ninguno de sus miembros, ni la organización, han hecho ninguna declaración manifestando su intención de transformar a la SCO en lo que muchos en Occidente califican como «la OTAN del Este». Lo que es más, muchos de sus miembros tienen serias discrepancias en materia de seguridad que le impiden por el momento acceder a ese nivel de cooperación e integración.

Pero a pesar de las frecuentes negaciones de la naturaleza militar del SCO, hay una serie de hechos que indican cual es la dirección que está tomando la SCO en materia de seguridad.

La cooperación en materia de seguridad y defensa comprende tanto la puesta en común de políticas como la firma de acuerdos, los ejercicios militares, las actividades antiterroristas, la prevención de conflictos, la colaboración militar y los acuerdos en materia de armamento.

Los ejercicios militares

Desde su comienzo en el año 2002, los ejercicios militares de la SCO han ido creciendo hasta llegar a convertirse en ejercicios conjuntos de toda la SCO. En este sentido, el año

2005 supuso un punto de inflexión al conducir Rusia y China unas maniobras conjunta a gran escala bajo el patrocinio de la SCO. Aunque este ejercicio fue descrito como una serie de operaciones de carácter antiterrorista y de prevención de conflictos, el empleo masivo de fuerzas y equipos terrestres, navales y aéreos, sirvió claramente para exhibir el poder militar de la SCO y demostró su capacidad para conducir una guerra convencional moderna.

Posteriormente, y por primera vez en la historia de la SCO una cumbre, la de Bishkek en 2007, coincidió con la realización de unas maniobras conjuntas (*Peace Mission 2007*), que fueron presenciadas por los jefes de Estado de los países miembros, y que además de servir para demostrar la creciente importancia del componente militar en la SCO, pusieron de relieve su determinación para dirigir y gestionar la seguridad en la región, sin colaboración exterior (occidental).

El objetivo de estas maniobras conjuntas eran el reforzamiento de las capacidades antiterrorista de los Estados miembros de la SCO, el aumento de su cooperación en materias de defensa y asegurar la seguridad y la estabilidad de la región.

Antiterrorismo

Una de las preocupaciones principales de los Estados miembros de la SCO es combatir los denominados «tres males»: el terrorismo, el separatismo y el extremismo.

El terrorismo se ha ido convirtiendo, cada vez más, en una gran preocupación para los miembros de la SCO. Debido a su naturaleza transnacional se decidió que este problema debía tener respuesta a nivel de la SCO en lugar de a nivel nacional.

La Convención de Shanghai contiene una definición de terrorismo, así como de separatismo y extremismo. Indica también la Convención, en su artículo 2.2 que los delitos definidos en la misma tendrán el carácter de delitos extraditables, y en su artículo 3 que los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias, incluyendo la reforma de su legislación interna si es necesaria, para que no se absuelva a ningún acusado de terrorismo en base exclusiva en consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas, o similares, y que la pena impuesta será proporcional a la gravedad de los hechos.

Constituye pues la Convención un intento de establecer un régimen legal regional de amplio alcance en materia de lucha antiterrorista, que evite que las fronteras constituyan refugio para los grupos terroristas, de manera que cruzar las mismas no suponga escapar de las consecuencias penales de sus actos.

Es importante recordar, en este sentido, que difícilmente un grupo terrorista o insurgente puede operar con éxito en ausencia de un santuario, es decir un territorio próximo donde goce de impunidad, China, por ejemplo, que es plenamente consciente de ello, ha conseguido que Kazajistán y Kirguizistán controlen estrictamente las actividades de sus minorías uigur.

Además de este importante instrumento legal, los miembros de la SCO han creado una serie de estructuras (la RATS) con el objeto de disponer de una capacidad de lucha

contra amenazas asimétricas, entrenar sus fuerzas (incluyendo ejercicios conjuntos) y coordinar sus actuaciones. Operativo desde junio de 2004, analiza los grupos terroristas de la región, intercambia información acerca de las amenazas terroristas y asesora en materia antiterrorista, incluida la lucha contra sus fuentes de financiación.

Es preciso destacar que la práctica totalidad de los miembros de la SCO ven cuestionada su integridad territorial por diversos grupos étnicos o religiosos que pretenden establecer sus propios Estados, a lo que hay que sumar la amenaza transfronteriza de los grupos yihadistas, por lo que comparten un acusado temor ante estos fenómenos. La no legitimidad de sus sistemas políticos, escasamente democráticos en el mejor de los casos, aumenta la sensación de inestabilidad y el miedo a cambios de régimen. Casos como Georgia y Ucrania son vistos con preocupación, y existe una tentación muy generalizada de identificar cualquier forma de oposición, aunque sea estrictamente pacífica, con el terrorismo.

El temor a la fragmentación de los Estados de la región ha sido uno de los principales motivos que ha evitado que la SCO, en su Cumbre de Dushanbe del pasado 28 de agosto de 2008, diese soporte a Rusia en su reconocimiento diplomático de Abjasia y Osetia del Sur.

La prevención de conflictos

La SCO no contiene un pacto de defensa mutua, pero la propia declaración que condujo a su nacimiento recoge dos importantes principios: la renuncia al uso de la fuerza y a la amenaza de usarla, junto con el establecimiento de mecanismos para la resolución pacífica de conflictos.

De hecho los precedentes de la SCO, anteriormente descritos, constituyen un importante éxito en este campo, concretamente en la prevención de conflictos fronterizos, puesto que se ha puesto fin a posibles disputas originadas por una deficiente o controvertida demarcación de los límites de cada país. Hoy día, con algunas excepciones como el conflicto del año pasado entre Tailandia y Cambodia, las fronteras más problemáticas en Asia son las marítimas, tanto por motivos históricos como económicos, no implicando disputas entre miembros de la SCO.

Existe sin embargo un cierto temor en medios rusos a un incremento de la población china en su Oriente Lejano (Siberia), fruto del importante diferencial demográfico entre ambos países. Sólo el tiempo dirá si un conflicto por este motivo, o cualquier otro, puede ser canalizado y efectivamente resuelto a través de los mecanismos de la SCO.

La colaboración militar

Además de la participación en ejercicios militares, el propio texto de la Declaración que da lugar al nacimiento de la SCO contiene una referencia muy destacable a las fuerzas militares de los Estados miembros, al afirmar que renunciarán a «buscar la superioridad militar unilateral en regiones contiguas». Se busca pues un cierto equilibrio que prevenga actuaciones unilaterales por alguna de las partes, sobre todo por parte de los gigantes ruso y chino.

La colaboración militar es un aspecto esencial en toda organización militar, y si bien en ningún punto del articulado de los documentos políticos de la SCO se menciona la misma, la Cumbre de Bishkek y el ejercicio *Peace Mission 2007* dejaron claro que la colaboración militar es un hecho.

Además, la Cumbre de Shanghai en 2006 afirmó que en caso de amenazas a la paz, la seguridad y la estabilidad regional, los miembros de la SCO establecerán consultas inmediatas para responder de manera efectiva a las emergencias. También, se manifestó la intención de proceder a la formulación de mecanismos de respuesta a las amenazas a la paz regional dentro del marco de la SCO.

La colaboración en materia militar se extiende a la firma de acuerdos de colaboración con otras organizaciones de carácter militar, en concreto con la CSTO, con la firma de un MoU el 5 de octubre de 2007 en la Cumbre del CIS en Dushanbe entre los secretarios generales de ambas Organizaciones, que establece la cooperación entre ambas Organizaciones en los siguientes campos:

1. Asegurar la estabilidad y la seguridad tanto regional como internacional.
2. Lucha contra el terrorismo.
3. Lucha contra el tráfico de drogas.
4. Lucha contra el contrabando de armas.
5. Lucha contra el crimen organizado transnacional.
6. Cooperación en áreas de mutuo interés.

La intensificación de las relaciones entre la SCO y la alianza militar CSTO puede en un futuro cercano abrir las puertas a la cooperación militar entre ambas Organizaciones, y ya que la CSTO es una organización puramente militar, esta cooperación reforzará sin duda alguna el componente militar de la SCO.

De hecho, si la SCO procediera a desarrollar sus capacidades como organización de seguridad, sus estrechos vínculos con la CSTO le serían de gran utilidad, pues aportaría los elementos que se consideran esenciales en una organización de seguridad ya madura, como son, unas Fuerzas de Acción Rápida (6) y un artículo de asistencia militar. Como la mayoría de los Estados son miembros de ambas Organizaciones, resultaría muy fácil para la SCO adoptar para sí tales instrumentos.

No obstante, China es reticente a tal transformación de la SCO en una organización político-militar, estando interesada en mantener el carácter político-económico de la misma evitando que un mayor carácter militar de la misma le cierre las puertas comerciales de Occidente. Otro motivo, no menos importante, puede estar en sus reticencias a que una mayor cooperación con la CSTO aumente el peso de Rusia (7) en la SCO.

(6) Estas Fuerzas de Acción Rápida están desplegadas en la región de Asia Central.

(7) Rusia es el miembro dominante en la CSTO, lo que la convierte en un instrumento muy útil en la consecución de la política rusa. La CSTO tiene tres zonas de actuación: Europa, el Cáucaso y la región de Asia Central. Documentos recientes ponen énfasis en el mayor interés de la CSTO en la región de Asia Central en detrimento de las otras dos zonas.

Los acuerdos en materia de armamento

Las ventas de armamento ruso a China y la transferencia de tecnologías militares o de doble uso en este sentido cuentan con un importante bagaje, anterior al nacimiento de la SCO, y han continuado tras su creación, constituyendo un aspecto que preocupa gravemente a diversos analistas, incluyendo la contratación de científicos rusos por Beijing. Se teme que una conjunción entre la tecnología rusa y el creciente poderío económico chino, permita a Beijing la adquisición de sistemas avanzados y/o su desarrollo en base a tecnología importada. Destaca en este sentido todo lo referente al programa espacial chino, con un componente militar muy acentuado.

Estos factores son pues anteriores al nacimiento de la SCO y no dependen estrictamente de ella, sin perjuicio que una evolución hacia un bloque militar implicase un refuerzo de este comercio bélico.

En lo referente a las Repúblicas Centroasiáticas, dichos Estados disponen de capacidades militares muy limitadas, y aún no han completado la transición hacia unas Fuerzas Armadas posoviéticas. Continuar adquiriendo material de fabricación rusa es obviamente el camino fácil y al que puede dirigir la inercia, pero si tienen una voluntad real de modernizar sus Fuerzas Armadas se acabarán replanteando dicha política, abriéndose la puerta a la participación de otros actores en sus programas de adquisición y mantenimiento de armamento.

En la actualidad, China e India son los principales importadores de armamento ruso con un 45% y un 40% de cuota respectivamente, y se considera a Irán como un mercado interesante para la venta de armamento ruso.

La política energética de la SCO

Las reservas petrolíferas de la SCO, incluyendo a Irán como país observador, representan el 20% del total mundial. Al no ser estos países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, las compañías petrolíferas occidentales encuentran muy atractivas estas reservas, lo que permite jugosos acuerdos de cooperación e inversión. La situación con respecto al gas es todavía mejor. Las reservas de gas de Rusia, los países del Asia Central –incluido Turkmenistán que no está todavía integrado en el SCO– e Irán, superan el 50% de las reservas mundiales conocidas.

El hecho de que la SCO contenga países que son grandes exportadores de energía (Rusia, Kazajistán, Uzbekistán e Irán) y otros que son grandes importadores de la misma (China e India) hacen de la energía una de los elementos de cooperación más importantes de esta Organización. Así la SCO es la plataforma ideal en la que cerrar acuerdos energéticos a nivel bilateral.

Rusia es un miembro muy activo en lo referente a concluir acuerdos energéticos con los otros miembros del SCO. China, el segundo importador mundial de petróleo, recibe el 30% de sus importaciones de Irán, cifra que sigue incrementándose, ha firmado un acuerdo con Rusia para doblar sus importaciones de petróleo, estando en marcha un proyecto de construcción de un oleoducto y un gaseoducto entre ambas naciones.

En la Cumbre de Shanghai de 2006, Irán manifestó su interés en establecer una política de precios conjunta con Rusia. Ambos son los dos mayores productores de gas del mundo, por lo que existe cierta preocupación en Occidente acerca de la posible amenaza que este hecho supondría para su seguridad en materia de energía, ya que esto implicaría el establecimiento de un monopolio del gas. Además, Rusia anunció que la compañía pública Gazprom estaba dispuesta a colaborar en la construcción de un gaseoducto que uniera los tres países observadores de la SCO: Irán, Pakistán e India. Asimismo, Rusia está avanzando en la producción de energía en el Asia Central mediante la construcción de varias estaciones hidroeléctricas así como una red de distribución de energía.

Por otra parte, *China* no desea depender energéticamente de Rusia por lo cual busca nuevos socios que le suministren energía, motivo por el cual ha firmado acuerdos con Uzbekistán y Kazajistán para el suministro tanto de gas como de petróleo. En la actualidad Kazajistán suministra alrededor del 15% de las necesidades de petróleo chinas.

De hecho una de las principales motivaciones chinas para promover la SCO es precisamente asegurarse el acceso a las importantes reservas energéticas de sus vecinos continentales, y de forma indirecta garantizar la continuidad del disfrute de las internas situadas en el oeste del país, históricamente de mayoría musulmana y con importantes recursos de gas natural. Se da pues una dicotomía a nivel energético entre estos dos bloques dentro de la SCO, que supone por una parte un incentivo para cooperar en campos como la inversión en el sector o la mejora de las infraestructuras de transporte de hidrocarburos, y por otra un obstáculo para la coordinación de las políticas nacionales en materias como los precios del petróleo, donde chocan los intereses de consumidores y productores.

En su «caza global de energía» China no priorizó en un primer momento Asia Central, dirigiendo gran parte de sus esfuerzos hacia África y Suramérica, pero sus ingentes necesidades le han obligado a no descuidar ninguna región. Las importaciones de la zona le permiten también apuntalar las frágiles economías de sus socios y ganar influencia sobre los mismos.

Por lo que respecta a las redes de transportes de hidrocarburos de la región, cabe destacar que su geografía sigue mayoritariamente un eje Sur-Norte, herencia de la era soviética, a su vez fiel continuadora del imperialismo zarista, y que tras el triunfo del mundo libre en la guerra fría Estados Unidos inició una política de apoyo a la construcción de oleoductos y gasoductos siguiendo un eje alternativo, en la dirección Este-Oeste, que permitiese a los países de la región exportar sus hidrocarburos a occidente sin estar sujetos al monopolio ruso, como por ejemplo el oleoducto BTC que une las ciudades de Baku (Azerbaián), Tbilisi (Georgia) y Ceyhan (Turquía).

Por otra parte, Kazajistán se ha unido en 2006 al oleoducto BTC estando previsto que finalice su conexión al mismo en el año 2016.

La incorporación de los temas energéticos en las declaraciones de las cumbres de 2006 y 2007, así como la creación del llamado «Club de la Energía» en el seno de la SCO, dan muestra del grado de compromiso de sus miembros en la cooperación energética y en la política de seguridad común en materia de energía.

Las principales áreas de cooperación fueron establecidas en torno a las fuentes de energía, su transporte y las telecomunicaciones. Se crearon grupos especiales de trabajo para los sectores de la energía y los combustibles, así como para la modernización de la tecnología de las comunicaciones y la información.

Las regulaciones del denominado «Club de la Energía», en el que también participan los países observadores, explicitan su interés en unir tanto a los países productores de energía como a los consumidores y los países de tránsito, con la intención de coordinar estrategias energéticas que aumenten la seguridad energética de la zona.

Aunque hasta la fecha los acuerdos energéticos han sido realizados bilateralmente, la creación de este «Club de la Energía» supone un paso más hacia la política energética común. No obstante, la cooperación energética sigue siendo motivo de disputas cuando los intereses nacionales entran en juego, en especial los rusos.

Las políticas sociales, económicas, medioambientales, etcétera de la SCO

El marco de la SCO abarca mucho más que las actividades de seguridad y energía. Como respuesta regional a los desafíos económicos de la globalización, la SCO aboga por la libertad de comercio. La cooperación económica es vista también desde el punto de vista de la seguridad: combatir la pobreza reducirá la base de la que se nutren los «tres males», esto es, el terrorismo, el separatismo y el extremismo. Mejorar la cooperación económica es la responsabilidad de los jefes de gobierno de las naciones de la SCO, quienes vienen trabajando en el tema desde el año 2001.

En su reunión del año 2003 lanzaron un programa de actuación en los principales campos de cooperación: energía, información, telecomunicaciones, protección medioambiental y el empleo de los recursos naturales. Además de estos temas, se encargan de facilitar el comercio y la inversión, con especial dedicación a la construcción de infraestructuras tales como carreteras y ferrocarriles que permitan la armonización de aduanas y tarifas. A este respecto, una de las características de Asia Central, fruto de su pasado político, es la baja densidad de las redes de transporte terrestre. Las conexiones transfronterizas son pocas, constituyendo un obstáculo añadido para un aumento significativo del volumen de comercio e inversión intrarregional. Otro aspecto a mejorar en la región son el número y densidad de las conexiones aéreas, que aún son insuficientes para dar soporte a niveles más altos de interacción empresarial y turística.

La Cumbre de Tashkent en junio de 2004, estableció una serie de grupos de trabajo en *e-comercio*, o comercio electrónico, aduanas, calidad de la inspección, promoción de la investigación y transportes, además de crear un Foro de Negocios y un Fondo para el Desarrollo de la SCO. Entre los años 2005 y 2006 se establecieron una serie de instituciones cuya finalidad es fortalecer los vínculos económicos.

Entre los obstáculos que dificultan la integración económica de la SCO están los problemas internos y de seguridad de los países de la SCO, las diferencias de sus sistemas bancarios nacionales y el estricto control que cada país tiene de su respectiva moneda.

En el año 2005, como consecuencia de desastres naturales y otras emergencias, se logró alcanzar la asistencia mutua, habiéndose hecho desde entonces planes para atajar pandemias. La cooperación cultural está en marcha mediante exhibiciones y festivales artísticos.

Como en el resto de materias, las políticas sociales, económicas, medioambientales, etc., dependen de la voluntad política de los miembros de la SCO de reemplazar la cooperación bilateral por la cooperación multilateral en el seno de la SCO.

Cooperación en la región con otras organizaciones internacionales

Con respecto a la posible transformación de la SCO en una organización de seguridad, es necesario establecer siquiera someramente cual es su relación con otras organizaciones de seguridad que tienen interés en la zona, como la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la CSTO, o la OTAN.

Con respecto a la OSCE (8), decir que ambas Organizaciones comparten parcialmente la misma área geográfica, esto es, partes de Europa, y Asia Central, y que cinco miembros de la SCO son también miembros de la OSCE, entre ellos Rusia, que también es una potencia nuclear.

Pero sin duda, una de las razones más importantes para la cooperación entre ambas Organizaciones de seguridad es que ambas tienen intereses similares en lograr la paz y la estabilidad de la región. Y si comparamos las tareas y las actividades de ambas organizaciones llegamos a la conclusión de que en gran medida ambas tienen muchos puntos coincidentes desde el punto de vista político-militar de la seguridad, fundamentalmente en aspectos relacionados con la confianza mutua, el control de armamentos, la prevención de conflictos, y la lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional.

Además, hay algunos puntos en común en ciertas cuestiones de seguridad económica, ecológica y humana, como el fomento de la democracia, la cooperación en materia educativa, económica y ecológica, así como en derechos humanos y libertades.

Por lo que respecta a las diferencias, éstas afectan fundamentalmente a cuestiones relacionadas con la dimensión humana de la seguridad: derechos humanos y libertades; ya que la SCO no contempla aspectos como: planes de asistencia en elecciones, libertad de medios, derechos de las minorías, imperio de la ley, tolerancia y no discriminación.

No obstante, se ha producido un desarrollo constructivo por ambas partes en las relaciones OSCE-SCO en materias de seguridad y de lucha contra el terrorismo. Pero un aumento de la relación entre ambas Organizaciones pasa por dar una mayor importancia por parte de la SCO a la dimensión humana de la seguridad, aspecto en el que pueden jugar un papel importante las naciones de Asia Central que son parte de ambas Organizaciones.

(8) En la OSCE participan 56 Estados, lo que la convierte en la mayor organización de seguridad regional del mundo. Aborda la seguridad desde tres enfoques diferentes: el político-militar, el económico y medioambiental, y desde la dimensión humana.

Con respecto a la CSTO manifestar que en principio existen discrepancias en el modo en que ven tanto Rusia como China la cooperación entre ambas Organizaciones. Como se ha visto, Rusia es el país líder en la CSTO, Organización que incluye a todos los miembros de la SCO excepto China.

El problema tiene que ver, como ya se ha citado anteriormente, con el doble miedo chino de que por una parte la cooperación con la SCTO refuerce el papel de Rusia en el seno de la SCO, y por otra que esta cooperación le cierre puertas comerciales con Occidente.

En cuanto a sus relaciones con la OTAN, decir que es muy difícil que la SCO se convierta en un club antioccidental, debido principalmente a que países miembros de la SCO como China y Kazajistán, que mantienen estrechos lazos económicos con Occidente, no lo permitirían.

Por el momento la OTAN tiene firmado acuerdos de colaboración con todos los países miembros de la SCO salvo con China. Desde comienzos de los años noventa, la OTAN mantiene relaciones bilaterales con los cinco países de Asia Central en el marco de la iniciativa PfP (*Partnership for Peace*) así como con Rusia en lo que desde el año 2002 se ha dado en llamar el *Nato-Russia Council*.

En cuanto a China, esta nación siempre ha visto con recelo la actividad de la OTAN en la región del sureste asiático, la cual considera como su área de influencia. Para fomentar el diálogo con China y para evitar disputas es posible que en un futuro próximo asistamos a la creación de algo similar al *Nato-Russia Council* pero con China, que conduzca a un intercambio de puntos de vista y a una cierta cooperación militar.

Afganistán puede suponer un elemento de aproximación entre la OTAN y la SCO ya que considerando éste plantea una serie de amenazas para ambas Organizaciones, principalmente las relacionadas con el tráfico de drogas y el terrorismo talibán y de Al Qaeda. China podría considerar en este caso el establecimiento de una cierta cooperación con la OTAN, ya que ambas Organizaciones comparten interés en mejorar la estabilidad y la seguridad en Afganistán, como la mejor solución posible para afrontar este problema. Además, existen serias dudas de que la SCO sea capaz de contrarrestar adecuadamente tales amenazas.

Los Estados miembros de la SCO podría incorporar tropas en el contingente de la Fuerza Internacional de Seguridad y Estabilización (ISAF) beneficiándose de la infraestructura operativa de la misma, con probada experiencia sobre el terreno. Esto sería beneficioso para ambas Organizaciones pues, reforzaría las capacidades de la ISAF en su lucha contra los talibanes, y la cooperación operacional entre la SCO y la OTAN servirían para mejorar la relación política entre ambas Organizaciones. Además, una colaboración de tal tipo permitiría sin duda futuras participaciones de la SCO en ejercicios de la OTAN.

Esta cooperación reduciría la desconfianza entre ambas Organizaciones y permitiría aumentar la estabilidad en la región de Asia Central.

Un paso en este sentido se ha dado ya en la Cumbre de la OTAN en Bucarest en 2008, al garantizar Rusia el tránsito por su territorio de mercancías no militares con destino a la ISAF. A esta Cumbre asistieron también los presidentes de Turkmenistán y Uzbekistán

quienes garantizaron también el paso por sus territorios de tales mercancías con destino a ISAF. Un primer paso que puede ser seguido por otros en corto plazo.

Conclusiones

La SCO es una Organización joven, con apenas cinco años de historia como tal. Uno de los principales retos de la SCO, además de su consolidación como una organización para el desarrollo, es poder servir como un elemento de balance entre los grandes contrastes y asimetrías existentes entre sus países miembros; diferencias expresadas en una gran diversidad de culturas y religiones (entre las que se cuentan la islámica, la ortodoxa, el budismo y la tradición confuciana), diferentes sistemas políticos e ideologías y grandes contrastes poblacionales, de ingreso y extensión territorial. Sin contar a sus países observadores, la SCO agrupa a cerca de 2.500 millones de personas, pero sumando a los observadores Mongolia, India, Irán y Pakistán el total del número poblacional de los países miembros de la SCO llega a rozar los 3.000 millones de seres humanos.

Otro problema serio para la SCO es la inestabilidad interna de los países centroasiáticos. Esta inestabilidad se deriva del régimen autoritario de esos países, en los que el presidente en turno gobierna de manera personalista, sin atender a proyectos nacionales y con el único interés de mantenerse en el poder.

Sin embargo, la SCO se vuelve cada vez más imprescindible para la estabilidad regional, ya que no existen muchos mecanismos efectivos para la resolución de conflictos en la zona. Si bien los organismos pensados para ello abundan —tal como el Tratado de Seguridad Colectiva o la PfP de la OTAN— obedecen a la competencia por la región, y que más que solucionar conflictos podrían generarlos.

Otro problema es la debilidad de las economías y la pobreza endémica. No obstante las expectativas de prosperidad generadas por el ascenso chino, aún existen muchas carencias en servicios sociales así como en infraestructura, desaparecidas con el pasado soviético. La cooperación en el seno de la SCO puede servir para llenar estas necesidades objetivas y el incentivo es que tanto a mediano como a largo plazo el potencial de cooperación es enorme. La promesa de la superación de los problemas económicos y sociales puede ser el principal estímulo para la cooperación y la resolución pacífica de conflictos en Asia Central. Se puede esperar que en las siguientes cumbres de la SCO se aborden preferentemente temas relacionados con el comercio y el desarrollo, pero sin abandonar los de seguridad.

A China le resta demostrar los verdaderos alcances de su discurso de paz, diálogo, confianza, desarrollo y cooperación, y Asia Central puede ser la región clave para ello.

El buen funcionamiento de la SCO no es sólo una cuestión de prestigio para la diplomacia china.

Con todo ello, la SCO puede convertirse en un caso referencial sobre el tipo de influencia que el ascenso chino comenzará a ejercer en el sistema internacional en su conjunto.

En cuanto a su relación con Occidente, principalmente con la potencia hegemónica de Estados Unidos, éstos todavía intentan discernir qué es exactamente la SCO. Por el

momento Estados Unidos saben seguro que no es una organización al estilo del Pacto de Varsovia, ni tampoco es una organización de seguridad creada en contraposición a la OTAN.

Para Estados Unidos, y para Occidente en general, esta Organización sigue siendo una gran desconocida debido a su falta de transparencia en cuanto a sus actividades. Además las diferentes políticas que siguen en ocasiones sus miembros –hay ocasiones en que sus actuaciones van en contra de sus propias declaraciones– son causa de desconcierto en círculos occidentales.

Además, existe el temor de que la participación de Irán en la SCO como país observador le permita desafiar las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en lo referente a las sanciones impuestas por la comunidad internacional con respecto a las actividades relacionadas con el enriquecimiento de uranio.

No obstante, Occidente está muy interesado en la evolución, y en las acciones, que tome la SCO en el futuro próximo por cuanto se comparte una serie de objetivos comunes para la región, entre los cuales se encuentran el aumento de la estabilidad y la seguridad en la zona.

Anexo A.— Cumbres de los Shanghai Five y la SCO, 1996-2007.

Fechas	Localización	Asuntos
26 de abril de 1996	Shanghai (China)	Primera Cumbre del <i>Shanghai Five</i> . Acuerdo en el fortalecimiento de la confianza en el aspecto militar en las fronteras.
24 de abril de 1997	Moscú (Rusia)	Acuerdo para la mutual reducción de tropas en las fronteras.
3 de julio de 1998	Almaty (Kazajistán)	Paz y estabilidad en la región. Lucha contra el separatismo y el extremismo religioso, el terrorismo, el tráfico de armas y de drogas. Cooperación en temas no militares.
24-26 de agosto de 1999	Bishkek (Kirguizistán)	Discusiones sobre seguridad regional, cooperación regional y la situación internacional Conversaciones sobre el desarrollo de nuevos mecanismos de cooperación y la celebración de reuniones regulares <i>holding regular meetings</i> .
5 de julio de 2000	Dushanbe (Tayikistán)	El presidente de Uzbekistán participa como observador. Deseo de aumentar y profundizar los vínculos militares, de seguridad y otros. Apoyo a la posición rusa sobre Chechenia; al derecho a la reunificación de China con Taiwan; y preocupación por la situación en Afganistán- Decisión de transformar la organización para afrontar los retos y las amenazas de manera más eficaz.
14-15 de junio de 2001	Shanghai (China)	Fundación de la SCO. Uzbekistán se convierte en el sexto miembro de la SCO. Firma de documentos formales: — Declaración de fundación de la SCO. — Convención de Shanghai para la lucha contra el terrorismo, el separatismo y el integrismo. — Declaración conjunta de incorporación de Uzbekistán en el <i>Shanghai Five</i> .
7 de junio de 2002	San Petersburgo (Rusia)	Los Estados miembros del SCO firman los siguientes Documentos: — Carta de la SCO. — RATS.
28-28 de mayo de 2003	Moscú (Rusia)	Los jefes de Estado aprobaron y firmaron: — Acuerdo de financiación de la SCO, el reglamento del Secretariado de la SCO y de los representantes permanentes ante el Secretariado de la SCO. — RATS. — Ratificación de Zhang Deguan como secretario general ejecutivo de la SCO. — Ratificación de los símbolos de la SCO.
17 de junio de 2004	Tashkent (Uzbekistán)	Mongolia se convierte en el primer observador de la SCO. Intensificar la cooperación sobre el terreno mediante la colaboración en materia de seguridad, comercio y economía, asuntos humanitarios, etc.

Anexo A. — (Continuación).

Fechas	Localización	Asuntos
17 de junio de 2004	Tashkent (Uzbekistán)	<p>Aumentar los intercambios y la cooperación con otros Estados y organizaciones internacionales para promover la paz y el desarrollo en la región y en el mundo en general.</p> <p>Regulaciones acerca del estatus de observador de la SCO.</p> <p>Acuerdo para la lucha contra el tráfico de narcóticos ilegales y sustancias psicotrópicas.</p> <p>Establecimiento de la RAST en Tashkent, con representantes de Naciones Unidas, Unión Europea, OSCE y otras instituciones internacionales.</p> <p>El presidente de Afganistán y el ministro de Asuntos Exteriores de Mongolia asisten a la cumbre.</p>
5 de julio de 2005	Astana (Kazajistán)	<p>India, Irán y Pakistán son admitidos como observadores.</p> <p>Dar paz, seguridad y estabilidad a la región; jugar un papel activo en el fortalecimiento de la estabilidad y en el desarrollo económico de Asia Central.</p> <p>Declaración contra el monopolio y la dominación en los asuntos internacionales.</p> <p>Llamamiento a los miembros de la coalición antiterrorista para establecer un calendario de retirada de sus contingentes militares de Asia Central.</p>
15 de junio de 2006	Shanghai (China)	<p>En caso de amenazas a la paz regional, la estabilidad y la seguridad, los miembros de la SCO iniciarán consultas inmediatas para responder eficazmente a la emergencia.</p> <p>Formulación de un mecanismo con medidas de respuesta ante amenazas a la paz, la estabilidad y la seguridad regional.</p> <p>Estudiar el establecimiento de un mecanismo regional de prevención de conflictos dentro del marco de la SCO.</p> <p>Dar prioridad a la cooperación en los campos de la energía, las tecnologías de la información y los transportes.</p> <p>Las diferencias en políticas y sistemas sociales, valores y modelos de desarrollo, no deben servir como pretexto para interferir en los asuntos internos de otros países.</p> <p>Los modelos de desarrollo social no deben ser «exportados».</p> <p>El presidente de Afganistán, el presidente del Comité Ejecutivo del CIS y el adjunto al secretario general de la ASEAN asisten a la Cumbre.</p>
16 de agosto de 2007	Bishkek (Kirguizistán)	<p>3 julio de 2007: Se crea en la SCO el Club de la Energía.</p> <p>Continuación de los trabajos en la respuesta a amenazas y en los mecanismos de prevención de conflictos.</p> <p>La seguridad y la estabilidad en Asia Central deben ser garantizados en primer lugar por las Fuerzas Armadas de los estados de la región, bajo cobertura de las organizaciones regionales existentes.</p> <p>Los Estados miembros acuerdan mantener buenas relaciones de vecindad, amistad y cooperación entre ellos.</p> <p>Dar apoyo al desarrollo de los vínculos entre la SCO y la CSTO con el objetivo de coordinar esfuerzos en el reforzamiento de la seguridad internacional y regional.</p> <p>Preocupación por la situación de inestabilidad de Afganistán.</p> <p>No permitir nuevas adhesiones de estados miembros/observadores.</p> <p>Los presidentes de Turquía y Afganistán asisten a la cumbre como invitados de honor.</p>

Anexo B.— Ejercicios de SCO, 2002-2007.

Fechas	Participantes	Lugares	Finalidad
Octubre de 2002	China y Kirguizistán	Kirguizistán	Ejercicio antiterrorista.
Agosto de 2003	Rusia, China, Kazajistán, Kirguizistán, y Tayikistán	Almaty (Kazajistán) y la provincia china de Xinjiang	<i>Cooperation 2003.</i> Ejercicio antiterrorista transfronterizo. 1.000 soldados.
Agosto de 2005	Rusia y China	La ciudad rusa de Vladivostok; la península china de Shandong península y las cercanías del mar Amarillo	<i>Peace Mission 2005.</i> Objetivos formales: — Ejercicio antiterrorista. — Aumentar la rapidez para entrar en combate contra las nuevas amenazas. Objetivos <i>de facto</i> : — Practicar la guerra convencional moderna. — Muestra de poder ante Occidente. 10.000 soldados.
Marzo de 2006	Rusia, China, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán	Uzbekistán	<i>East-Antiterror 2006.</i> Defensa de infraestructuras críticas por parte de agencias de servicios especiales y de organismos de seguridad del Estado.
Mayo de 2007	Rusia, China, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán	La región noreste de Kirguizistán	<i>Issyk-Kul Antiterror 2007.</i> Monitorizados por representantes de los cuatro países observadores de la SCO y de la CSTO. Servicios de inteligencia, fuerzas especiales y organismos de seguridad del Estado.
Agosto de 2007	Rusia, China, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán	Urumqi en el noroeste de China (los dos primeros días) y seis días en Chebarkul, en la región de Chelyabinsk (Urales), Rusia	<i>Peace Mission 2007.</i> Ejercicio antiterrorista. Alrededor de 7.000 soldados, principalmente rusos (4.700) y chinos (1.700). Principalmente fuerzas especiales, pero también tropas rusas de fronteras y de justicia. Monitorizadas por observadores de la SCO y la CSTO, y por más de 80 agregados de defensa. Por vez primera, un ejercicio de guerra coincide con la Cumbre política anual. El escenario incluye el concepto de «asistencia militar».

Bibliografía

Este trabajo es una recopilación de las informaciones contenidas en los siguientes Documentos:

ALEXANDRE CALVO, Cristina: «La *Shanghai Cooperation Organisation*, actor clave en una región estratégica de primer orden (primera parte)», revista *Global Affairs*, número 13, febrero-marzo de 2009, (en línea) <http://www.globalaffairs.es/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=431>

FEIGENBAUM, Evan A.: *The Shanghai Cooperation Organization and the Future of Central Asia*, (en línea) <http://www.state.gov/p/sca/rls/rm/2007/91858.htm>

HAAS, Marcel de and PUTTEN, Frans-Paul van der: *The Shanghai Cooperation Organisation. Towards a full-grown security alliance*, Marcel de Haas (ed.), La Haya, 2007.

HAAS, Marcel de: *The Shanghai Cooperation Organisation's Momentum Towards a Mature Security Alliance*, (en línea) http://www.clingendael.nl/publications/2007/20071100_cscp_security_paper_3.pdf.

ROCHA PINO, Manuel de Jesús: «La Organización de Cooperación de Shanghai y la construcción de un espacio de seguridad en Eurasia», *Estudios de África y Asia*, número 132, volumen XLII, número 1, enero-abril de 2007, (en línea) http://revistas.colmex.mx/resultados_busqueda.jsp?numero=1179&scope=10

BAILES, Alyson J. K., DUNAY, Paul, et al.: «The Shanghai Cooperation Organization», *SIPRI Policy Paper*, número 17, mayo de 2007, (en línea) http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=338

Además, se ha obtenido información de las siguientes URLs:

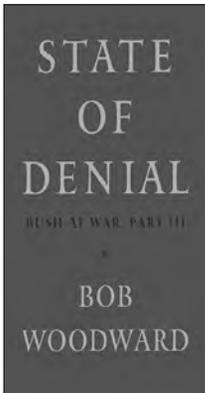
En: <http://www.cagateway.org/en/topics/23/82/>

En: <http://www.sectesco.org/>

En: <http://www.cfr.org/publication/10883/>

En: http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_de_Cooperaci%C3%B3n_de_Shanghai

RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS



WOODWARD, Bob

State of Denial

Editorial Belacqua, Barcelona 2007

Rústica, 702 páginas.

Es interesante estudiar el contexto en que se ha publicado *State of denial* porque proporciona claves de lectura interesantes. En el año 2006, Bob WOODWARD es un periodista muy controvertido y Estados Unidos están en el periodo crucial de las *mid-term elections*.

State of denial es un libro de investigación que se lee como si el lector fuera un periodista «empotrado» en las más altas esferas políticas estadounidenses y acudiendo a las reuniones de mayor relevancia. Además de algunas referencias a acontecimientos anteriores, cubre el periodo desde el inicio de la guerra de Irak, en marzo de 2003, hasta la primavera de 2006. Trata de describir cómo el más alto nivel de la administración Bush y el mismo presidente Bush han decidido invadir Irak y cómo han conducido la guerra. Pone de realce la improvisación, las disputas internas, la arrogancia y por fin el rechazo a reconocer los fallos en Irak por parte de los más altos cargos, haciendo especial hincapié en los siguientes personajes: el presidente Bush, el vicepresidente Dick Cheney, el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, la consejera de Seguridad Nacional y después secretaria de Estado Condoleezza Rice.

La estructura del libro no facilita su análisis. Consta de 45 secciones sin títulos explícitos, con lo cual tampoco tiene índice. No usa referencias ni apéndices, sólo tiene en su mitad una serie de fotos que permiten poner cara a los protagonistas más destacados de la investigación. Aunque resulta útil no es suficiente porque incluso un lector atento se pierde ante la profusión de nombres y empleos que aparecen a lo largo del libro.

Sin embargo, de su lectura se pueden destacar las siguientes características. El autor relata hechos con orden casi siempre cronológico y los ordena de tal forma que la exposición de ideas sea lógica. Del capítulo primero al capítulo décimo, alude a hechos anteriores al año 2003 pero que facilitan el entendimiento y ponen en perspectiva los acontecimientos narrados en los capítulos siguientes que cubren el periodo 2003-2006. Aunque algunos capítulos tengan más importancia por la información proporcionada, como por ejemplo el sexto que cuenta la entrevista de la CIA con Condoleezza Rice antes del 11 de septiembre de 2001, no tratan de un único tema, con lo cual es difícil crear un índice relevante. Este libro es un verdadero juego de pistas que no facilita la búsqueda de los tesoros de información que contiene.

State of denial es una obra polémica y más bien imparcial. La calidad de las informaciones de Bob WOODWARD vienen de la calidad de sus fuentes. Es el único periodista que, por su recorrido profesional, tiene hoy en día un amplio acceso al más alto nivel del poder político estadounidense. Por lo tanto, es el único que accede a fuentes de información clave que puede confirmar con otras pertenecientes al mismo restringido anillo de toma de decisiones.

No se trata de un ensayo político con dilatada exposición de las opiniones del autor, al contrario, es un libro de investigación periodística que sólo menciona hechos. Considero que es un libro comprometido, no por el análisis de su autor sino por el asunto tratado, que contribuye al debate político interno de Estados Unidos, en el marco de un Estado de Derecho y de un régimen profundamente democrático.

Robert WOODWARD nació el 26 de marzo de 1943 en Weathon (Illinois, Estados Unidos). Licenciado por la Universidad de Yale (1965). Ha realizado el servicio militar en la US Navy y ha participado en la guerra de Vietnam a bordo del buque USS *Fox*. Desde el año 1971, es periodista en *The Washington Post*, periódico de tendencia demócrata, del que ahora es director adjunto. Obtuvo fama, junto con su compañero Carl Bernstein, al destapar el escándalo del Watergate en el año 1972. Este trabajo permitió que su periódico recibiera el Premio Pulitzer en el año 1973. Está casado con una periodista, Elsa Wash, que trabaja para *The New Yorker* y tienen dos hijas.

J. F. V.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

CJEX09 (COMBINED JOINT EUROPEAN EXERCISE)



Los días 6 y 14 de mayo se desarrolló el Ejercicio CJEX09 que se realiza anualmente entre las Escuelas de Estado Mayor de Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido, en distintas dependencias de este Centro.

CONFERENCIA GENERAL



El día 7 de mayo, a las 18:00 horas, impartió una conferencia en el aula magna de este Centro, el presidente de la Asociación Española para la Economía Energética, don José Luis Díaz Fernández, con el título: *Vulnerabilidad del abastecimiento energético*.

VISITA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE MANDO DEL ESTADO MAYOR DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LOS EMIRATOS ÁRABES UNIDOS



Entre los días 8 y 16 de mayo visitó este Centro una delegación de la Escuela Superior de Mando del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de los Emiratos Árabes Unidos, la delegación estaba compuesta por 24 personas, entre profesores y alumnos, al mando del coronel Jamal Nasser Jamal Al Hajeri.

Durante su estancia, asistieron a conferencias sobre: *Política de Defensa española* (Dirección General de Política de Defensa), sobre: *Las Fuerzas Armadas españolas* (Estado Mayor de la Defensa y Estado Mayor Conjunto) y sobre el CESEDEN y la Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Visitaron la base aérea de Torrejón (Ala 12 de F-18), las instalaciones de la empresa AMPER, la base de San Pedro en Colmenar (Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra) y la Academia de Infantería de Toledo.

VISITA DEL DIRECTOR DEL MALASYAN ARMED FORCES STAFF COLLEGE



Entre los días 10 y 14 del mes de mayo visitó este Centro una delegación de la Escuela de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Malasia, la delegación estaba compuesta por tres personas, al mando del general de brigada Dato'Mohd Haniff bin Othman, jefe de la Escuela.

Durante su estancia, realizaron una visita a este Centro asistiendo a una comida en el CESEDEN/Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, visitaron la Academia de Artillería de Segovia.

PRESENTACIÓN DEL LIBRO *RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INDUSTRIA DE INTERÉS PARA LA DEFENSA*



El día 12 de mayo, a las 19 horas en el paraninfo del este Centro tuvo lugar la presentación del libro *Régimen jurídico de la industria de interés para la Defensa*, publicado por la editorial Aranzadi con colaboración de General Dynamics Santa Bárbara Sistema y de la Secretaría de Estado de Defensa.

SEMINARIO SECTORIAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ARMAMENTO Y MATERIAL *PRESENTACIÓN* *DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO DE «LA MARAÑOSA»*



El día 13 de mayo, tuvo lugar en el aula magna de este Centro, de 9:30 a 13:00 horas, el Seminario Sectorial *Presentación del Instituto Tecnológico de «La Marañosa»* de la Dirección General de Armamento y Material.

La apertura de la jornada estuvo a cargo del teniente general don José M. García Sieiro, director general de Armamento y Material.

CONFERENCIA DE COMANDANTES 2009

Entre los días 17 al 20 de mayo se desarrolló en Roma (Italia) las actividades del NADEFCOL (*NATO Defense College*) que entre sus actividades figura la de promover el mutuo entendimiento y conocimiento entre los Colegios de Defensa de los países miembros, así como identificar áreas de estudios en las que colaborar en beneficio de todos ellos. La Conferencia de Comandantes, cuyos orígenes se remontan al año 1973, es el foro principal en el que se materializan esos objetivos. Tiene una periodicidad anual y este año la coorganizan el NADEFCOL y el *Centro Alti Studi per la Difesa* italiano.

A la Conferencia de Comandantes 2009 asistió una delegación del CESEDEN compuesta por cinco personas al mando del almirante DICESEDEN.

ENCUENTRO SOBRE *SUSTAINABLE SECURITY*

El día 20 de mayo, a las 12:30 horas, en el aula número 23 tuvo lugar el encuentro, a puerta cerrada, sobre *Sustainable Security*, organizado por la Dirección General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa.

COLOQUIOS C4-09 (CASD-CESEDEN-CHEM-IDN)

Entre los días 20 al 22 de mayo, tuvieron lugar los Coloquios C4-09, reuniones de trabajo, establecidas de mutuo acuerdo entre los Centros Superiores de Defensa de Francia, Italia, Portugal y España, con el objetivo de completar la formación de los colaboradores concurrentes de diversos cursos, en el caso de España el Curso de Defensa Nacional, y formentar así la convivencia y el trabajo en grupo desarrollando temas de interés común a los cuatro países relacionados con el Mediterráneo. Tienen una periodicidad anual. Este año correspondió actuar como anfitrión al *Centro Alti Studi per la Difesa* italiano.

MÓDULO DE GEOESTRATEGIA DEL MÁSTER INTERUNIVERSITARIO DE DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA



Entre los días 18 al 22 de mayo, de 9:00 a 14:00 horas, en el aula número 1 de este Centro, se desarrollaron las actividades previstas durante la semana con los concurrentes al Módulo de Geoestrategia del Máster de Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática.

INAUGURACIÓN DEL III CURSO DE DEFENSA PARA OFICIALES SUPERIORES AFGANOS



El día 19 de mayo, a las 10:00 horas tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la inauguración del III Curso de Defensa para Oficiales Superiores Afganos, la inauguración oficial del citado Curso la realizó la señora ministra de Defensa.

PRESENTACIÓN DE LAS DIRECTIVAS DE DEFENSA NACIONAL Y DE POLÍTICA A LOS AGREGADOS MILITARES, NAVALES Y AÉREOS ACREDITADOS EN ESPAÑA

El día 22 de mayo, en horario de mañana y en el paraninfo de este Centro, tuvo lugar la presentación de las Directivas de Defensa Nacional y de Política a los agregados militares, navales y aéreos acreditados en España. El acto fue presidido por el secretario general de Política de Defensa, don Luis Cuesta Civis.

REUNIÓN DE COORDINACIÓN DE EJERCICIOS BILATERALES ESPAÑA-ESTADOS UNIDOS

Los días 28 y 29 de mayo, en el comedor «Hernán Cortés» de este Centro, se desarrolló la reunión de coordinación de ejercicios bilaterales España-Estados Unidos, promovida por la División de Estrategia y Planes del Estado Mayor Conjunto.

REUNIÓN DEL GRUPO OPERATIVO MULTIPARTITO «HELIOS»

El día 18 de junio, en las aulas número 19, 20 y en el comedor «Hernán Cortés» de este Centro, se desarrolló la Reunión del Grupo Operativo Multipartito «Helios», organizada por el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

ACTO DE FIRMA DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL CESEDEN Y LA ESCUELA DIPLOMÁTICA



EL día 25 de mayo, de 10:00 a 10:30 horas, en la sala VIP de este Centro, tuvo lugar el acto de firma del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Defensa/CESEDEN y el Ministerio de Asuntos Exteriores/Escuela Diplomática.

CLAUSURA DEL XVII CURSO DE ALTA GESTIÓN LOGÍSTICA Y V CURSO DE ALTA GESTIÓN DEL RECURSO FINANCIERO



El día 28 de mayo, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la clausura del XVII Curso de Alta Gestión Logística y V Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero y la entrega de diplomas. Dicho acto fue clausurado por el señor secretario de Estado de Defensa, don Constantino Méndez Martínez.

VISITA DEL COLEGIO NACIONAL DE DEFENSA DE TAILANDIA



El día 1 de junio visitó el CESEDEN una delegación del Colegio Nacional de Defensa de Tailandia, esta delegación estuvo compuesta por 48 personas, al mando del teniente general, don Patichon Kulapichitr.

Durante su estancia, asistieron a una conferencia sobre el CESEDEN.

CONFERENCIA GENERAL



El día 3 de junio a las 18:00 horas, en el aula magna de este Centro, dentro del ciclo de conferencias de la Cátedra «Márqués de Santa Cruz de Marcenado» del CESEDEN/Fundación Sagardoy, el general de Ejército, don Félix Sanz Roldán, impartió una conferencia con el título: *La seguridad y defensa en Europa. Una visión española.*

CLAUSURA DEL XLIV CICLO ACADÉMICO



El día 4 de junio a las 12:00 horas tuvo lugar apertura y clausura del XLIV Curso Académico el cual fue presidido por Su Alteza Real el Príncipe de Asturias.

Se entregaron los certificados a los señores colaboradores-concurrentes a el Curso XXVIX de Defensa Nacional, XLVII Curso Monográfico, entrega de los títulos de Magíster en Seguridad y Defensa a los alumnos del XV Máster y entrega de certificados a los alumnos de las universidades que han cursado asignaturas en cátedras relacionadas con Defensa.

PRESENTACIÓN DEL *CUADERNO DE ESTRATEGIA* SOBRE «SEGURIDAD MARÍTIMA» DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE)



El día 8 de junio a las 18:00 horas, en el paraninfo de este Centro, tuvo lugar la presentación del Cuaderno de Estrategia cuyo título: «Seguridad marítima», organizada por el IEEE de la Dirección General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa.

VISITA DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS MILITARES DE CHINA



Entre los días 8 y 9 de junio visitó el CESEDEN una delegación de la Academia de Ciencias Militares de China, esta delegación estaba compuesta por seis personas al mando del teniente general Chengjum Liu, acompañado por dos oficiales y un traductor de la Agregaduría de Defensa China en Madrid.

Durante su estancia, asistieron a conferencias sobre: *Política de Defensa española* (Dirección General de Política de Defensa), sobre: *Las Fuerzas Armadas españolas* (Estado Mayor de la Defensa y Estado Mayor Conjunto) y visitaron las instalaciones del CESEDEN y la base aérea de Torrejón.

ASAMBLEA GENERAL DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE MILITARES ESCRITORES



El día 9 de junio, en el paraninfo y en el comedor «Hernán Cortés» de este Centro, tuvo lugar la celebración de la Asamblea General de la Asociación Española de Militares Escritores.

CLAUSURA DEL III CURSO DE DEFENSA PARA OFICIALES SUPERIORES AFGANOS



El día 10 de junio, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la clausura del III Curso de Defensa para Oficiales Superiores Afganos y entrega de diplomas. Dicho acto fue presidido por el general del Ejército del Aire, jefe del Estado Mayor de la Defensa.

VISITA DE LA ACADEMIA DE GUERRA DE LA FUERZA TERRESTRE DEL ECUADOR



El día 16 de junio visitó España una delegación de la Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre del Ecuador, la delegación estuvo formada por 23 personas, al mando del coronel don Ricardo Juan Galindo Salinas.

Durante su estancia en España, visitaron el CESEDEN, donde asistieron a la conferencia: *La planificación estratégica por capacidades* (Estado Mayor Conjunto).

COMIDA-CONFERENCIA-COLOQUIO DE LA ASOCIACIÓN DE DIPLOMADOS EN ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (ADALEDE)



El día 22 de junio, en el comedor «Cristóbal Colón» de este Centro, tuvo lugar la celebración de la comida-conferencia-coloquio. En el transcurso del acto el general del Ejército del Aire, jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire, don José Jiménez Ruiz, quien impartió una conferencia.

**SEMINARIO CAPACIDADES CIVILES Y MILITARES
DE LA PESD: OBJETIVOS DE HELSINKI 2010
DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES
INSTITUCIONALES DEL MINISTERIO DE DEFENSA
Y LA FUNDACIÓN ALTERNATIVAS**



El día 22 de junio, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, a las 16:00 horas, el Seminario *Capacidades civiles y militares de la PESD: objetivos de Helsinki 2010*, organizado por la Dirección General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa y la Fundación Alternativas.

ACTO DE IMPOSICIÓN DE FAJÍN AL GENERAL BALLESTEROS



El día 23 de junio a las 13:00 horas, en el paraninfo de este Centro, tuvo lugar el acto de imposición del fajín al general de brigada don Miguel Ángel Ballesteros Martín.

CONFERENCIA COE C-IED CONCEPT REVIEW

Entre los días 24 y 25 de junio, en las aulas número 19 y 20 de este Centro, se desarrolló la conferencia *COE C-IED Concept Review*, organizada por la División de Estrategia y Planes del Estado Mayor Conjunto.

SEMINARIO GENERAL SOBRE SERVICIOS TÉCNICOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ARMAMENTO Y MATERIAL

El día 25 de junio, tuvo lugar en el aula magna de este Centro, de 9:30 a 13:00 horas, el Seminario General sobre Servicios Técnicos de la Subdirección General de Inspección y Servicios Técnicos de la Dirección General de Armamento y Material.

La apertura de la jornada estuvo a cargo del teniente general don José M. García Sieiro, director general de Armamento y Material.

REUNIÓN DE TRABAJO BILATERAL ESFAS-IESM

El día 1 de julio, en la sala de juntas A de este Centro, se desarrolló la reunión de trabajo bilateral entre la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) y el Instituto de Estudios Superiores Militares (IESM) de las Fuerzas Armadas de Portugal.

ACTIVIDADES DE FORMACIÓN DE PERSONAL DEL CIFAS (CIAEX-3-09)

Entre los días 13 al 17 de julio, en el aula número 20 de este Centro, tuvo lugar las actividades de formación de personal del CIFAS (CIAEX-3-09) dirigidas por el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

CLAUSURA DEL X CURSO DE ESTADO MAYOR DE LA ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS



El día 29 de junio a las 12:00 horas en el aula magna de este Centro y presidida por Su Majestad el Rey tuvo lugar la clausura del X Curso de Estado Mayor.

El acto comenzó con unas palabras pronunciada por el almirante DICESEDEN y por el general de división jefe de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, posteriormente se entregaron los diplomas y se impusieron condecoraciones. Este acto fue clausurado por Su Majestad el Rey.

CLAUSURA DEL II CURSO SUPERIOR DE INTELIGENCIA DE LAS FUERZAS ARMADAS



El día 30 de junio a las 12:00 horas en el paraninfo de este Centro y presidido por el almirante DICESEDEN tuvo lugar la clausura del II Curso Superior de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

JORNADA INFORMATIVA SOBRE NUEVOS PROCEDIMIENTOS PARA LA NEGOCIACIÓN DE PRECIOS CON LA INDUSTRIA



El día 2 de julio, en el aula magna a de este Centro, se celebró la Jornada Informativa sobre Nuevos Procedimientos para la Negociación de Precios con la Industria, con la asistencia del director general de Asuntos Económico.

REUNIÓN CESEDEN (ESPAÑA)-IDN (PORTUGAL)



El día 14 de julio, en el aula número 1 de este Centro, se desarrolló la reunión del CESEDEN con una delegación del Instituto de Defensa Nacional de Portugal (IDN).

- Se ruega a los suscriptores de este *Boletín de Información* que consignent los cambios de dirección postal que se produzcan a: Sección de Planes y Programas (Publicaciones) del CESEDEN en paseo de la Castellana 61, 28071 Madrid, o bien mediante fax a los números 91-3482553 o 91-3482554.
- Las personas interesadas en la adquisición de algunas *Monografías* del CESEDEN y *Boletín de Información* pueden hacerlo en la librería que para tal efecto dispone el Ministerio de Defensa, situada en la planta baja de la entrada al mismo por la calle Pedro Texeira.defexa