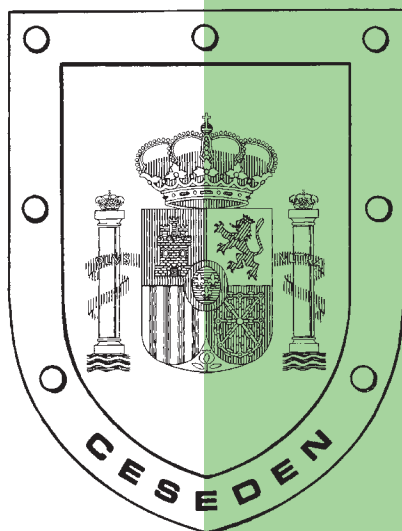


BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 311



año 2009

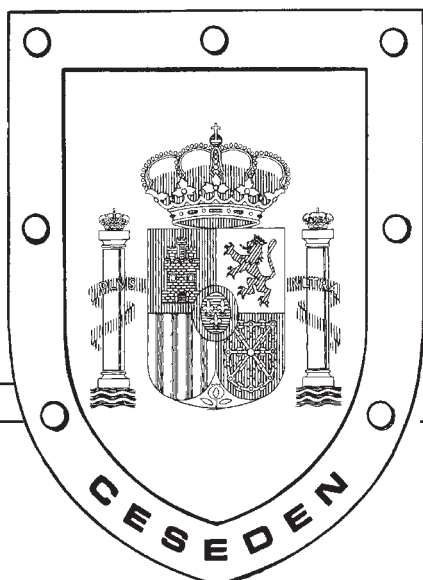
COLABORACIONES

- ESTRATEGIA REVOLUCIONARIA
Vicente Martínez Ribera
Comandante del Ejército de Tierra.
- ASPECTOS ÉTICOS DE LOS CONFLICTOS
Federico Aznar Fernández-Montesinos
Capitán de corbeta.
- RIESGOS Y DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD EN LA REGIÓN DEL MAR NEGRO
Angel Ivanov.
Capitán del Ejército búlgaro.
- LA PESD O LA PROBLEMÁTICA DE AUNAR VOLUNTADES Y FUERZAS
Juan Martínez Pontijas
Especialista universitario en Fundamentos de la Paz y la Defensa.
- CAPACIDADES DE LA OTAN CONTRA CAPACIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA
David Andrés Menárguez
Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado». UNED.
- PROBLEMAS DE LA MODERNIZACIÓN EN EL MUNDO ÁRABE CONTEMPORÁNEO
Juan Ignacio Castián Maestro
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. UCM.

RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS

ACTIVIDADES DEL CENTRO

MINISTERIO DE DEFENSA



BOLETÍN DE INFORMACIÓN

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

SUMARIO

Colaboraciones

— Estrategia revolucionaria	7
— Aspectos éticos de los conflictos	13
— Riesgos y desafíos para la seguridad en la región del mar Negro	23
— La PESD o la problemática de aunar voluntades y fuerzas	45
— Capacidades de la OTAN contra capacidades de la Unión Europea	57
— Problemas de la modernización en el mundo árabe contemporáneo	81

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

ESTRATEGIA REVOLUCIONARIA

Vicente Martínez Ribera
Comandante del Ejército de Tierra

Introducción

Tras el fracaso del ensayo soviético y el fin de la guerra fría, hemos pasado de la bipolaridad a la hegemonía unipolar de un Estado, dando lugar a un nuevo proceso, la globalización y un nuevo escenario estratégico, pasando de un enemigo potencial, convencional y definido a un enemigo en muchas ocasiones intangible, como los nuevos grupos terroristas transnacionales y que constituyen la principal amenaza para el mundo libre occidental en la actualidad.

Si analizamos la historia de las guerras y su evolución vemos que cuando dos o más países se enfrentan entre sí, siguen la tendencia de utilizar el total de su poder bélico y la totalidad de la población de que disponen para que su sistema siga funcionando. Al final de la Segunda Guerra Mundial, el ascenso a los extremos llega al punto culminante con la utilización del arma nuclear y a partir de ese momento se produce un cambio significativo, donde se moviliza más a la población y en lugar de acudir a medios de destrucción más masivos se acude a medios más sencillos como la subversión, la revolución, la guerrilla, los atentados, etc., los cuales conforman el tipo de guerra del futuro.

El movimiento revolucionario, conocido como tal, ha quedado en cierta forma congelado durante los últimos años, debido en parte, a la ofensiva liberal, los retrocesos sufridos por la clase obrera en los grandes núcleos industriales y el crecimiento de la clase media, y la caída del movimiento socialista. Sin embargo, la globalización, la hegemonía unipolar de Estados Unidos y sus guerras de corte imperialista, la amenaza ecológica, así como algunas cuestiones de identidad religiosa o política internacional, como el islam, anuncian un giro de esta situación.

El fenómeno revolución

Es un hecho, que la revolución es tan antigua como lo es el concepto guerra, aunque no se hayan producido procesos revolucionarios importantes hasta el siglo XX con las revoluciones en Rusia, China o Cuba, entre otros. Los tratadistas del fenómeno revolucionario coinciden en definirlo como un proceso profundo, radical y en muchas ocasiones violento que se desarrolla en dos estadios: la subversión y la revolución propiamente dicha (1). El objetivo de la subversión es acabar con el poder estable-

(1) *Monografías* del CESEDEN, número 67.

cido y el de la revolución no es otro que suplantar el poder del Estado por el poder del pueblo. La lucha revolucionaria, en último término, consiste en liberar las mentes que han sido tomadas por el sistema, en el sentido que en el momento actual no sólo es necesario un asalto al poder para derrocarlo sino acompañarlo además con una labor de concienciación del pueblo para acabar con las contradicciones ideológicas del sistema capitalista. Si las revoluciones en la Europa Oriental se caracterizaron por la insurrección armada, las clases oprimidas occidentales necesitarán de una mayor labor de concienciación para el cambio ideológico

La revolución tiene que ir acompañada necesariamente de una estrategia que permita acabar con el liderazgo de las clases dominantes. Esta estrategia tiene como objetivo final la captura del poder y la construcción del socialismo en un proceso integral donde se combinan todos los medios posibles de lucha. Es un proceso continuo. En este marco es necesario contar con ciertos elementos para acometer el proceso revolucionario, como son, el partido o dirección estratégica, las fuerzas revolucionarias y las masas o clases populares. El cambio revolucionario debe estar preparado, planeado y conducido por la dirección, que constituye el instrumento central que dirige la revolución. La fuerza revolucionaria constituye el poder militar alternativo que se enfrenta al poder militar establecido. Igualmente importantes son, el necesario apoyo de la población y la no limitación de tiempo para acometer el proceso.

Consideraciones al movimiento revolucionario en el siglo XXI. La globalización

«La revolución, decía Trotski, es un momento de sublime inspiración de la Historia.»

El origen y justificación de las revoluciones y movimientos subversivos han sido la injusticia, el empobrecimiento y la exclusión de grandes sectores de la sociedad. En el siglo XXI, tras el fin de la guerra fría la desigualdad en el mundo ha aumentado notablemente sobre todo con el proceso de globalización.

La globalización no significa superar las leyes y contradicciones propias del capitalismo, tal como indicaba el marxismo, sino más bien su verificación mundial. El desarrollo capitalista en China ha representado uno de los mayores flujos de trabajadores del campo hacia las ciudades. La globalización provoca que el desarrollo sea desigual y poco equilibrado. El capital y las empresas se transnacionalizan pero siguen unidas a la potencia militar, monetaria y comercial de los Estados dominantes, dicho de otra forma la clase obrera se globaliza. Una clase obrera, que por su número y peso específico, sigue siendo el motor de la transformación radical en el mundo.

La necesidad de cambios estructurales o revolucionarios aparecen como una posible opción a los efectos de la globalización. El problema, tal vez, ya no sea sólo un problema de justicia y reparto equitativo, sino un problema más profundo de cambios en la forma de vida, aunque por otro lado, también parece más imposible que nunca. Si el movimiento revolucionario buscaba la liberación colectiva, en el momento actual que vivimos, es una utopía.

Estrategia revolucionaria

La estrategia revolucionaria podría definirse como:

«Arte y ciencia que emplea todos los medios a su alcance para llevar a cabo la guerra revolucionaria» (2), siendo ésta «el conjunto de esfuerzos que se hacen para conquistar el poder político por medio de medios ilegítimos y coercitivos, destruyendo en el proceso el sistema de gobierno y estructuras sociales existentes.»

La estrategia, hace tan sólo una década, consistía en tomar el poder del Estado por medio de una fuerza o guerrilla con el apoyo popular para posteriormente respaldarse en el bloque del Este, como garante del socialismo, para sacar de la pobreza y marginación de la forma más corta y eficaz a la clase oprimida. La imposibilidad de esta estrategia hace que los movimientos revolucionarios se encuentren en crisis. Sin embargo, existen otras tendencias, como la estrategia reformista, la ortodoxa o la popular.

La estrategia *reformista* no se plantea sustituir el capitalismo sino reformarlo mediante políticas sociales redistributivas, como el caso de las democracias modernas en Europa. Su debilidad, por otro lado, consiste en que estas reformas no satisfacen plenamente las necesidades mínimas de la mayoría de los seres humanos en la actualidad. La *ortodoxa* es representada por el modelo cubano y las guerrillas, manteniendo los mismos principios originarios con la esperanza que llegue al poder la izquierda revolucionaria en algún Estado importante o que pudieran sumarse las fuerzas de diferentes Estados, como está ocurriendo en torno a Venezuela y su revolución bolivariana. Mientras que su punto fuerte es el apoyo popular, su debilidad es que no constituye una alternativa real a corto plazo. En cuanto a la estrategia *popular* se manifiesta en movimientos como el feminismo, organizaciones no gubernamentales críticas hacia el sistema, movimientos ecológicos, movimientos cristianos o el islam, entre otros, fundamentado en que más allá de los Estados, se está conformando una sociedad mundial entorno al fenómeno globalización, en la que la riqueza y bienestar corresponde a una minoría mientras que la miseria y marginación corresponde a la gran mayoría. Con esta tendencia se apunta a una revolución más profunda que implica reformas estructurales y cambios en la forma de vida. Una orientación democrática de la economía y el mercado mundial, por ejemplo, puede alterar más el sistema que una revolución socialista en un Estado. Aunque representa una alternativa factible no existe una fuerza social a nivel mundial que pueda luchar y presionar para conseguir esta transformación.

Por otro lado, algunos especialistas apuntan que la estrategia actual sería instaurar contrapoderes desde la sociedad civil evitando hacerse con el gobierno o el poder del Estado para impulsar los cambios (3), otros apuntan que las futuras crisis revolucionarias van a ser una reedición de las antiguas por todos conocidas, como el caso de la revolución Rusa y China dentro de la escuela del socialismo (4). Las transformaciones realizadas en el marco de la globalización y los rasgos novedosos de los procesos actuales, como

(2) Definición dada conforme al Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales, *Estrategia revolucionaria* publicada en enero de 1999.

(3) HALLOWAY, John: *Hacer la revolución sin tomar el poder*.

(4) BENSARD, Daniel: *Cambiar el mundo*.

la revolución bolivariana iniciada con la llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela, así lo confirman.

Movimientos revolucionarios actuales. El islam

El islam tiene una presencia global en la actualidad. La irrupción del islam como ideología dominante de la periferia aparece como principal ideología alternativa. Si el islam puede o no generar una revolución intelectual dependerá de la visión que tenga de su propia historia y de la actual situación, necesaria para la libre circulación de ideas en el movimiento islámico global.

La revolución islámica, es el momento histórico en el que las personas cambian de repente sus preferencias, valores y su comportamiento. Se destruye el viejo orden y se crea uno nuevo con el consiguiente cambio de liderazgo, creación de nuevas instituciones y valores, conscientes del retraso y de la necesaria reforma. Es la expresión pública y la consumación del poder del pueblo necesaria para la creación del Estado islámico. En este marco, vemos que la destrucción del antiguo poder en Irán fue completa. La monarquía fue abolida y los leales fueron exiliados. Un Consejo de la Revolución se hizo cargo del poder y proyectó una Constitución totalmente nueva. Las revoluciones islámicas del futuro podrán aprender de la experiencia iraní en el proceso revolucionario.

Así pues, el islam se presenta como una alternativa más que posible ante la crisis actual del planteamiento marxista. En este tiempo de globalización, la ausencia de una postura contraria de origen occidental deja el camino libre a un islamismo, más o menos radicalizado, como defensor de la igualdad y las injusticias políticas y económicas, en contra de la hegemonía de Occidente y su sistema de poder. Los musulmanes son cada vez más conscientes de que están en condiciones de iniciar, dirigir y controlar el cambio en la sociedad, así como jugar un importante papel en las cuestiones mundiales. Desde el punto de vista de Occidente, el movimiento revolucionario es una realidad y toma sus precauciones, las cuales se manifiestan en las respuestas occidentales a los problemas que se suscitan desde la revolución iraní, catalogando en ocasiones el fenómeno de «fundamentalista». Desde el punto de vista islámico, Occidente puede ser derrotado, como han demostrado las intervenciones en Afganistán o recientemente en El Líbano, fortaleciendo la idea de dicha revolución.

Frente a los que postulan que el islam revolucionario conduce a sus sociedades de vuelta hacia el Medioevo, otros como Jorge Verstrynge analiza cómo en realidad el islam revolucionario ha asumido la modernidad, fundiendo ésta con la idea de revolución y con la tradición islámica, insertándose en el actual proceso de mundialización de una forma peculiar al crear un nuevo internacionalismo desestatalizado.

En el marco de este islam revolucionario, Al Qaeda es un planteamiento genérico, de una serie de personas, que intentan una revolución islámica, planteando argumentos con ataques contra la globalización, las empresas multinacionales y el capitalismo, conscientes que en determinados e importantes países musulmanes se están instaurando aspectos de los sistemas capitalistas y democráticos, convirtiéndose en economías abiertas y reduciendo su dependencia a las exportaciones petrolíferas. Es una dinámica, dentro del

mundo musulmán, como una franquicia de reivindicación islámica, no dispone de Estado propio, pero al no disponer de Estado está en todos lados (5).

Conclusiones

El origen de la estrategia revolucionaria nació y se desarrolló doctrinalmente en el marco del socialismo soviético como sistema político. Si bien, los posteriores procesos revolucionarios contaron con el apoyo y ejemplo de la antigua Unión Soviética, actualmente la estrategia revolucionaria se encuentra en un estado de crisis, encontrando su justificación en la lucha contra la hegemonía occidental y su sistema capitalista, los problemas de la globalización donde la riqueza y bienestar se encuentra en posesión de una minoría, en movimientos antisistema y ecologistas, en ideologías que se posicionan como alternativa ante la hegemonía occidental, como es el caso del islam y en ejemplos recientes del éxito de esta estrategia, como los procesos revolucionarios en Cuba, Corea del Norte o la revolución bolivariana en Venezuela.

Movimientos revolucionarios modernos que aunque persiguen el mismo objetivo, conseguir el derrocamiento del poder instituido, utilizan nuevas técnicas, bien con procesos subversivos-revolucionarios para desestabilizar el poder del Estado, políticas de corte socialista redistributivas de la riqueza o movimientos sociales cuya mentalidad sea capaz de posicionarse y presionar al poder instituido para buscar cambios estructurales en la actual forma de vida.

Por último, llamar la atención, ante la aparición del fenómeno del islam revolucionario como ideología alternativa donde se posiciona una sociedad que, perteneciente o no a los pueblos musulmanes, se posiciona de forma contraria a la hegemonía occidental y a su sistema democrático y capitalista.

Bibliografía

COROMINAS, Jordi: «Análisis de coyuntura de la estrategia revolucionaria», *Política y Derechos Humanos*.

Estrategia, en: <http://www.nadir.org/mrta:mrta>

GREG, Samuel: *La silenciosa revolución del islam*, Instituto de Investigación Acton.

Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano: *Panorama estratégico 2006/2007*.

SIDDIQI, Kalim: *Etapas de la revolución islámica*, Instituto Musulmán para la Investigación y el Planeamiento.

VERSTRYNGE, Jorge: *La guerra periférica y el islam revolucionario*.
— *Frente al imperio (guerra asimétrica y guerra total)*.

VILLALBA FERNÁNDEZ, Aníbal: «La evolución del pensamiento estratégico», *Monografías del CESEDEN*, número 67.

(5) VERSTRYNGE, Jorge: *El islam revolucionario*.

ASPECTOS ÉTICOS DE LOS CONFLICTOS (1)

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Capitán de corbeta

La guerra, en su concepción clásica, es una puesta entre paréntesis del sistema de valores vigente, una especie de *enojé* (2) escéptica que no prejuzga ni cuestiona su ordenamiento, sencillamente lo difiere, lo pospone y de esta manera obvia el juicio a cerca de unos hechos sobre los que el tribunal de la historia, en feliz expresión de Hegel (3), en su permanente estado de revisión, se pronunciará varias veces; todas ellas, probablemente, en sentido contradictorio:

«La contienda era doble, en el sentido de que cada parte pretendía, por su lado, encarnar el papel de policía y declaraba ladrón a la contraria. Sólo el hecho fáctico del éxito militar de una parte y derrota de la adversaria vino a determinar la distribución de los papeles. El vencedor, entonces, se impuso como policía al vencido. Ahora bien, esto es cabalmente lo que ocurre en las guerras civiles... si el bando insurrecto obtiene la victoria acaba por fundar sobre ella una nueva legitimidad» (4).

En cualquier caso, el concepto de referencia en las relaciones internacionales no ha sido nunca tanto la justicia o la moral como el interés. La ética ha sido utilizada como un instrumento más para conseguir la razón (5) convirtiéndose en un plano de enfrentamiento. Este proceso ya se planteaba en las guerras de segunda generación. La guerra es moralmente diacrítica.

El desarrollo de las diferentes formas de guerra siempre ha ofrecido un terreno propicio para las dudas. De hecho, Ross considera que la cultura del conflicto no es monolítica ni tiene manifestaciones idénticas en todos los enclaves, sino que es un patrón intrínseco propio de cada sociedad en cada época (una vez más *veritas filia temporis*) (6).

La inhumanidad

Civilización y violencia no son aspectos inversamente relacionados; es más, en algunas ocasiones parece que lo están directamente. Realmente, lo que se demuestra que está asociado con un mayor grado de civilización, son unos niveles más altos de contradicción interna.

(1) AZNAR FERNÁNDEZ, Federico: «Aspectos éticos de los conflictos», *Revista Tribuna* del CESEDEN, abril de 2009.

(2) Término utilizado por primera vez por Pirrón para designar la suspensión de *juicio* sobre los *fenómenos* del *mundo* y justificar la *ataraxia*, la imperturbabilidad. Ha sido reactualizada por Husser para explicar el mecanismo de reducción eidético, en un sentido puramente lógico, en: [www.iacat.com/revista/recreate/.../1.%20El%20Juicio%20Diferido%20Epojé%20y%20la%](http://www.iacat.com/revista/recreate/.../1.%20El%20Juicio%20Diferido%20Epojé%20y%20la%20)

(3) HEGEL, G. W. F.: *Principios de Filosofía del Derecho*, p. 420, editorial Edhasa, Barcelona.

(4) D'ORS, Álvaro: *De la guerra a la paz*, p. 25, editorial Rialp, Madrid, 1954.

(5) SÁNCHEZ FERLOSIO, Rafael: *Sobre la guerra*, p. 23, ediciones Destino, Barcelona, 2007.

(6) ROSS, Marc Howard: *La cultura del conflicto*, p. 199, editorial Paidós, Barcelona, 1995.

Así, está ampliamente documentado que personajes siniestros, como Al Capone, eran capaces de separar su proceder social del familiar y, mientras dirigían sus negocios, propugnaban un ambiente familiar sano y moral sustentado sobre una sólida formación religiosa, junto con un duradero orden social en el que la patria y la propiedad privada ocupaban sus cúspides (7).

La vulneración de un principio ético genera un malestar emocional profundo, el sentimiento de culpa. La función de la culpa es evitar la reedición de una conducta, la cuestión se incardina entonces en la existencia de referencias. Por eso, las conductas aberrantes florecen cuando los valores culturales se desmoronan, los controles colectivos se desintegran y la cultura pierde su función reguladora de la sociedad. Es lo que se conoce como un estado de anomia; tal situación, a juicio del psiquiatra Rojas Marcos (8), se produce bajo circunstancias patológicas de desorganización social:

«Consiste en el desmoronamiento de las reglas morales y de las normas sociales de comportamiento», y «surge cuando las necesidades esenciales de las personas como la identidad, la autoestima y la seguridad no se satisfacen», lo que provoca que «acaben por transformarse en indolencia total hacia la participación social...» (9).

Napoleón al contemplar el gran número de soldados que yacían muertos en el campo de batalla de Eylau dijo:

«Todo esto lo remedia una noche en París» (10).

Llegando a alardear ante Metternich (11) de poder permitirse perder 30.000 hombres al mes, cosa difícilmente aceptable hoy cuando se requiere el consentimiento de los gobernados. El propio Wellington decía:

«(Bonaparte) podía hacer lo que se le antojaba; y nadie había perdido tantos Ejércitos como él. En mi caso la pérdida de un solo hombre era importante. Yo no podía arriesgarme a tanto. Sabía que si llegaba a perder 500 hombres sin que fuera evidente una necesidad absoluta me arrastraría de rodillas hasta el estrado de la Cámara de los Comunes» (12).

Pero la rabia instintiva y ciega es totalmente incompatible con la matanza masiva por más que no lo esté con una muerte aislada. Un fusilero que tiembla de cólera no acertará en el blanco; la adrenalina no dispara los misiles, lo hacen los sistemas informáticos. Se está ante un proceso intelectual más que emocional (13). Aunque puntualmente pueda precisarse más de emoción que de intelecto.

(7) ENZENSBERGER, Hans Magnus: *Política y delito*, p. 105, editorial Seix Barral, 1968.

(8) ROJAS MARCOS, Luis: *Las semillas de la violencia*, p. 188, editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1995.

(9) *Ibidem*.

(10) SÁNCHEZ FERLOSIO, Rafael: *Sobre la guerra, opus citada*, p. 20.

(11) WALZER, Michael: *Guerras justas e injustas*, p. 61, editorial Paidós, Barcelona, 2001.

(12) PRESTON, Paul: *El nacimiento del mundo moderno*, p. 79, Ediciones B, Argentina (Buenos Aires), 1999.

(13) VV.AA.: *Apuntes de Polemología*, capítulo VIII, Escuela de Guerra del Ejército de Tierra. No se puede imputar la responsabilidad de la guerra a la agresividad humana, a mecanismos instintivos; sin embargo, sí puede inferirse que se han perdido los controles genéticos sobre el instinto. Entre animales como los monos y simios responden instantáneamente con el apaciguamiento a cualquier señal de derrota del animal enfrentado.

Una vez derribadas las barreras culturales, los impulsos humanos más primitivos se colapsan, lo que convierte a la anomia en un caldo de cultivo fértil para la proliferación de los comportamientos violentos (14). Por ejemplo, utilizando las películas sobre la conquista del Oeste, Engelhart expone como en medio de una espectacular carnicería el relato se torna en inocente y emocionante, de la mano de lo que se presenta como una justa victoria enmarcada, por si fuera poco, en una acción defensiva emprendida en manifiesta desventaja (15).

La erosión del sentido de la identidad moral del combatiente, moldeada en torno a valores parcialmente autónomos, hace que sus límites morales sean susceptibles de deslizarse progresivamente y disminuir los niveles de exigencia, lo que posibilita actos que antes no se hubieran hecho realidad jamás (16).

A juicio de Jonathan Glover (17), existen distintas formas de erosión de la identidad moral, que se reducen básicamente a difuminar sus fronteras y distribuir la responsabilidad creando espacios para que se realice una transición sin ruptura.

Algunos ejemplos son la evasión, esto es, no reconocer aquello que realmente se está haciendo, la fragmentación de la responsabilidad, con lo que el ejecutor deja el trabajo por acabar en manos de otro y no ve su resultado (18) o su realización por fases, que la presenta como un *continuum* que hace que se ignore cual ha sido su punto de partida y cual es la finalidad última, de modo que cada fase active e impulse la siguiente.

Todo lo cual, compelido además por una mecánica y unos plazos de entrega, hace que se genere así un cierto *taylorismo*, una cadena de montaje de la aniquilación. Ello se ve reforzado mediante fórmulas como el deliberado estrechamiento de la atención y su concentración en los aspectos meramente burocráticos o científicos del problema:

«Cuando los cohetes están arriba ¿A quién le importan donde caigan? Eso no es responsabilidad de mi departamento dice Werner Von Braun» (19).

El raciocinio, como señala Max Weber, es:

«La realización metódica de un fin mediante un cálculo cada vez más preciso de los medios adecuados.»

Esto conduce hacia una neutralidad resultado de abordar los problemas en términos técnicos, lo cual permite obviar cualquier aspecto subjetivo, incluidos los éticos (20); ejemplos son las listas (21) o los trabajos de los ingenieros para reforzar los tubos de escape, afectados por los «ácidos» producidos en el interior de los vehículos utilizados como cámaras de gas móviles. Como dijera Stalin:

«Matar a un hombre es una crueldad, matar a un millón de hombres un problema administrativo.»

(14) ROJAS MARCOS, Luis: *Las semillas de la violencia*, p. 203, *opus citada*.

(15) ENGELHART, Tom: *El fin de la cultura de la victoria*, p. 21, editorial Paidós, Barcelona, 1997.

(16) GLOVER, Jonathan: *Humanidad e inhumanidad*, p. 143, Ediciones Cátedra, Madrid, 2001.

(17) *Ibidem*.

(18) ZINN, Howard: *Sobre la guerra*, p. 243, Ediciones Mondadori, Barcelona, 2007.

(19) *Ibidem*, p. 243.

(20) TERNON, Yves: *El Estado criminal*, pp. 124-125, editorial Península, Barcelona, 1995.

(21) Por esa «lista de Schlinder» representa la absoluta oposición a esta tendencia, virtud y compromiso.

El *taylorismo* moral del proceso es evidente. Unos los seleccionan, otros los buscan, otros los detienen, otros los llevan al ferrocarril, otros los transportan, otros los llevan al campo de detención; unos los llevan a las cámaras de gas, otros las activan, otros sacan los cadáveres, otros los transportan, otros los incineran, otros reparan y proporcionan apoyo logístico, etc. Y quien coordina la actividad de todos no tiene que ver nada y puede ejercer de padre de familia sin remordimiento, sólo maneja papeles. Por eso en la sentencia que condenó a Eichmann se establecía:

«En un delito tan enorme y complicado como el que nos ocupa, en el que participan muchos individuos, situados en distintos niveles, y en actividades de muy diversa naturaleza-planificadores, organizadores y ejecutores, cada cual según su rango, de poco sirve emplear los conceptos comunes de instigación y consejo en la comisión de un delito. Estos delitos fueron cometidos en masa, no sólo en cuanto se refiere a las víctimas, sino también en lo concerniente al número de quienes perpetraron el delito, y la situación más o menos remota de muchos criminales en relación al que materialmente da muerte a la víctima significa en cuanto a medida de su responsabilidad. Por el contrario, en general, el grado de responsabilidad aumenta a medida que nos alejamos del hombre que sostiene en sus manos el instrumento fatal» (22).

En el pasado, la *hybris*, el exceso en la batalla y aun después de ella, la efusión de sangre era no sólo lo normal, sino también, en no pocas ocasiones, lo correcto. Hoy, ya ningún Estado reconocerá su culpa o se enorgullecerá de ello –como, se hacía en el pasado y era marca de gloria– por lo que tiene que disfrazarlo; pero como no lo puede disimular por completo lo incluye en su discurso ideológico y así se reencuentra en el cumplimiento del crimen. Debe pues mentir con habilidad y, sin negar la realidad de la destrucción del grupo relativizarla, recusar la intención y atenuar las responsabilidades. Todas las etapas en que se desarrolla llevan el sello de la negación (23).

De hecho y aunque la Historia ha contemplado ya la aniquilación de pueblos enteros, hubo de introducirse un neologismo para definir el nuevo tipo de crimen que surgido durante la Segunda Guerra Mundial: el genocidio (24), un híbrido de dos palabras, *genos* que significa origen, especie, y *caedere* cuyo significado es matar (25). Con ellas la actividad de aniquilar se introduce en la racionalidad.

En este marco, la distancia no sólo disminuye la simpatía sino que también reduce el sentimiento de responsabilidad, ya que al alejarse el ejecutor de la víctima se hace posible su despersonalización y se evita la repulsión moral lo que facilita el acto (por ejemplo, un bombardeo en el que no se ven las víctimas ni se señala a ninguna concreta).

Además, una vez puesta en marcha la operación mediante un impulso institucional se genera una inercia moral que la dota de una vida propia lo que hace aun más difícil el comienzo de una fase política distinta, como ha podido observarse, por ejemplo, tras la caída del Muro.

(22) AREDNT, Hannah: *Eichmann en Jerusalén*, p. 353, editorial Lumen, Barcelona, 1999.

(23) TERNON, Yves: *El Estado criminal*, p. 102, editorial Península, Barcelona, 1995.

(24) Citando a Pierre Drost: «El crimen de genocidio bajo su forma más grave es la destrucción deliberada de seres humanos tomados individualmente en razón de su pertenencia como tales a una colectividad humana cualquiera», TERNON, Yves: *El Estado criminal, opus citada*, p. 45.

(25) TERNON, Yves: *El Estado criminal, opus citada*, p. 37.

Se puede utilizar la pseudoespeciación que se produce al presentar al contendiente como subhumano o no humano, permitiendo el trato inhumano e incluso el exterminio (26). Como señala Edward Said basta con generar un estereotipo, dar unos rasgos marcados, sin ninguna individualidad, y contraponerlos al modelo elegido para hacer que se perciba un sentimiento de amenaza (27). El maniqueísmo de los totalitarismos comunista y nazi frente a «los otros» les confiere un espacio común (28).

Esto nuevamente genera distancia (29) entre las partes, reduciendo aun la simpatía y la responsabilidad y debilitando cualquier tipo de repulsión emocional, lo que ayuda a la inhumanidad. Una respuesta humana, por el contrario aproxima y favorece el reconocimiento, la empatía, cosa que no se desea (30). Por eso Ignatieff sostiene:

«Lo que muchas organizaciones han descubierto es que los derechos humanos tienen poco o ningún valor ...es preferible dirigirse a estos combatientes como guerreros antes que como seres humanos, pues los guerreros respetan códigos de honor» (31).

La obra de Joseph Conrad: *El corazón de las tinieblas* (32) muestra a las claras la banalidad del mal, la existencia de una lógica propia en los acontecimientos que se presentan como naturales en su entorno específico, fuera del cual no es posible que sean comprendidos.

A través de un viaje por el río Congo, cargado de experiencias paradójicas, poco a poco se conduce a la esquizofrenia al observador, que se ve inmerso en ellas cuando aún es portador de los patrones de su cultura, pues es capaz de comprender la lógica de lo que sucede por más que le repugne; por ello y para preservar su integridad tiene que impregnarse de los nuevos códigos. Con lo cual, el choque más importante sobrevendrá cuando retorne a su cultura y se pongan de manifiesto las contradicciones de su proceder.

Hoy en día, los medios de comunicación de masas, la televisión, relacionan los dos mundos sin que se produzca un cambio de códigos generando horror, un horror hipercatuado por la falta de transición.

Esto enlaza con el juicio que emitiera Hannah Arendt (33) sobre Eichmann, según su parecer era una persona normal con una vida corriente, no un degenerado patológico; era un burócrata extraordinariamente eficiente que simplemente no se cuestionaba lo que hacía y lo hacía bien. De hecho, seis psiquiatras habían certificado que se trataba de una persona normal y, una vez más, de un buen padre de familia (34). Enzensberger coincidirá con este juicio y señalará como Eichmann se ocupó esencialmente de expedientes, transportes y estadísticas. No obstante, tuvo contacto con algunas de sus víctimas, cosa que la tecnología actual haría hoy innecesario (35).

(26) *Ibidem*, p. 74.

(27) SAID, Edward W.: *Orientalismo*, p. 338, editorial Libertarias, Madrid, 1990.

(28) ARON, Raymond: *Un siglo de guerra total*, p. 229, editorial Hispano Europea, París, 1958.

(29) GLOVER, Jonathan: *Humanidad e inhumanidad, opus citada*, p. 144.

(30) *Ibidem*, p. 160.

(31) IGNATIEFF, Michael: *El honor del guerrero*, p. 12, editorial Taurus, Madrid, 1999.

(32) CONRAD, Joseph: *El corazón de las tinieblas*, editorial Juventud, Madrid, 2006.

(33) ARENDT, Hannah: *Eichmann en Jerusalén, opus citada*.

(34) *Ibidem*, p. 46.

(35) ENZENSBERGER, Hans Magnus: *Política y delito, opus citada*, p. 33.

El asesinato de centenares de millones de judíos se redujo simplemente a un banal problema administrativo. Bastaba con tramitar unos códigos emitidos por el sistema, aun a sabiendas de su naturaleza injusta y sus terribles consecuencias porque no le competía emitir un juicio sobre ellos. Es una prueba más de la verdad del célebre *dictum* de Burke:

«Todo lo que es necesario para el triunfo del mal, es que los hombres de bien no hagan nada.»

Moralidad y gestión de la violencia

Durante un conflicto se hace un uso lato de la violencia que, como recuerda Clausewitz, tiende a desplazarse hacia los extremos. El criterio legal para su utilización es la proporcionalidad, una proporcionalidad que relaciona fines y medios y que asigna al militar el difícil papel de gestor de la violencia en frecuencia y amplitud. Ésta alcanza desde la «violencia simbólica» (36) (como pudo ser la diplomacia de las cañoneras tan propia del siglo XIX) hasta la guerra total.

No obstante pensadores como Fuller sostienen que el desarrollo de los ejércitos profesionales y permanentes contribuyó a limitar y encauzar la violencia (37). Las nuevas guerras parecen querer darle la razón. El problema es que no hay un jurista al lado de cada fusilero.

El Derecho Internacional Humanitario impone limitaciones en la elección de métodos y medios que ocasionen males superfluos o daños innecesarios, así como toda forma de violencia que no sea indispensable para lograr la superioridad sobre el enemigo estableciendo la necesidad de ponderar la ventaja militar conseguida en relación con los daños incidentales o colaterales. La proporcionalidad aludida se extiende a aspectos que van desde el planeamiento, a la decisión o la ejecución (38).

Por ello, cuando se han promulgado tantas precauciones y normas, no deja de resultar extraño que también sea cuando los conflictos se han hecho más violentos y mortíferos, particularmente para la población civil; la guerra siempre se abre camino. Así y contra lo que pueda resultar predecible, en la Segunda Guerra Mundial el Ejército alemán incumplió menos las leyes de la guerra de lo que lo había hecho en la Primera (39). Clausewitz sostiene lúgubrementemente al respecto:

«El hecho de que una matanza es un espectáculo horrible, debe servirnos para tomar la guerra más seriamente y para no encontrar excusas para utilizar nuestras armas de forma gradual en nombre de la humanidad» (40).

Opinión que es suscrita por Hitler que afirma:

«Por lo que al humanitarismo respecta, Moltke dijo que la guerra radicaba en la celeridad del procedimiento, es decir, que el humanitarismo suponía en conse-

(36) ARON, Raymond: *Paz y guerra entre las naciones, opus citada*, p. 88.

(37) FULLER, J. F. C.: *La dirección de la guerra*, p. 24, Ediciones Ejército, Madrid, 1984.

(38) OR7-004: *El Derecho de los Conflictos Armados*, tomo I, pp. 2-13 y siguientes, noviembre de 2007, *Doctrina del Ejército de Tierra Español*.

(39) LIDDELL HART, sir Basil Henri: *El otro lado de la colina*, p. 47, Ediciones Ejército, Madrid, 1983.

(40) CLAUSEWITZ, Carl von: *De la guerra*, tomo I, libro I, capítulo 11, Ediciones Ejército, Madrid, 1980.

cuencia el empleo de los medios de lucha más eficaces; según eso las armas más crueles son las más humanitarias» (41).

Walzer no considera que la esfera de la fuerza sea diferente de la esfera de la moral, sino que cree que ambas se encuentran interrelacionadas (42); de hecho, apunta que la teoría moral se ha incorporado a la concepción de la guerra para entrar a valorar sobre cuando y como librarla y proceder a la definición de parámetros, tanto en términos de razón como de modo; Kosovo será el primer caso de guerra como «deber moral» de la era moderna (43).

Pero lejos de eso Bauman considera que la guerra de Kosovo fue, ante todo una guerra simbólica que sirvió para la puesta en escena del nuevo orden mundial. La guerra, su estrategia y sus tácticas fueron un símbolo de la emergente relación de poder. El medio fue el mensaje (44).

Este debate muestra como la argumentación moral de la guerra encarna un grave peligro, y es que las guerras justas puedan convertirse en una cruzada, en la que se lucha demasiado tiempo y con excesiva brutalidad, persiguiendo un solo fin, la rendición incondicional del otro, cuando no su aniquilación. Se mata más cuando se piensa que se está haciendo el bien o se está apresurando su advenimiento; las guerras con sentido son las más sangrientas (45).

Estas guerras, siembran pues justicia y cosechan muerte (46). *Fiat justitia ruat coelum* (47). De ahí que construir la paz sobre el justo castigo es sucumbir a la falacia pedagógica y renunciar a lo esencial, al fin último de todo conflicto que es la paz en sí misma, sin adjetivaciones (48).

Existe un relativismo en los juicios morales, como apunta Walzer:

«Los mismos criterios médicos producen juicios distintos en guerras distintas. No obstante, los juicios son polémicos aunque los criterios sean coincidentes» (49).

Y es que la sociedad es una factoría de moralidad, lo que nos traslada a las fuentes presociales de la moral (50).

Por ello rechaza tanto a aquellos que no tienen principios como a quienes elaboran sus juicios desde inamovibles absolutos morales, criticando simultáneamente el realismo (desde una perspectiva realista la estrategia es un lenguaje de justificación) y el pacifismo (propio de absolutistas morales).

(41) SANTA MARTA DEL POZO, Javier: «Antecedentes de la cooperación civil y militar» en SANTA MARTA DEL POZO, Javier (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, p. 50, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2007.

(42) GRASSA, Rafael: *Introducción* al libro de WALZER, Michael: *Guerra, política y moral*, p. XV, editorial Paidós, Barcelona, 2001.

(43) WALZER, Michael: *Reflexiones sobre la guerra, opus citada*, p. 34.

(44) BAUMAN, Zygmunt: *Modernidad líquida*, p. 197, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2006.

(45) LÉVY, Bernard-Henri: *Reflexiones sobre la guerra, el mal y el fin de la Historia*, p. 171. Ediciones B, Barcelona.

(46) WALZER, Michael: *Guerras justas e injustas, opus citada*, p. 161.

(47) «Hágase justicia aunque se derumbe el cielo».

(48) WALZER, Michael: *Guerras justas e injustas, opus citada*, p. 167.

(49) WALZER, Michael: *Reflexiones sobre la guerra, opus citada*, p. 18.

(50) JOAS, Hans: *Guerra y modernidad*, p. 225, editorial Paidós, Barcelona.

Para Walzer, la crueldad así medida sería desde esta perspectiva, y sólo en cierta medida, un parámetro más, el resultado de la adecuación de medios y fines, obligando a ponderar objetivos y adoptar soluciones tan conflictivas como imponer riesgos añadidos a los soldados propios para proteger a los civiles. Así podrían abordarse situaciones de gran compromiso como lo que denomina la «emergencia suprema» (51).

La estrategia, a juicio del otro, es siempre pÉrfida. No se conoce ninguna que no lo sea (52); nadie aprecia, al tiempo que la recibe, la belleza de una buena estocada. Así, entrando en el terreno de los medios, un fenómeno frecuente, cuando se descubre una forma nueva de combatir es impugnar el método de que se trate, sobre todo cuando éste resulta exitoso; así sucedió en su momento con la ballesta que hasta fue excomulgada por ser:

«Cosa odiosa a Dios y poco benéfica para los cristianos» (53).

La pólvora, el submarino o ciertas formas de combate de guerrillas, para lo cual se aducía que no se trataban de formas cristianas, humanas o dignas de combate. En el Japón del siglo XVII se prohibieron las armas de fuego a fin de no alterar el orden social.

En esta línea, Ignatieff muestra como las partes implicadas en un enfrentamiento asimétrico están abocadas hacia el nihilismo al estar traficando con el mal y utilizando unos límites que tienden a expansionar la violencia, y que pueden hacer que un enfrentamiento de ideales acabe convertido en un mero enfrentamiento de violencias, con una lógica propia y sin mayores propósitos (54). No obstante, señala que:

«La democracia ha perdurado porque sus instituciones están diseñadas para manejar formas moralmente arriesgadas del poder coactivo» (55) y citando a Carl Schmitt añade que «soberano es aquel que decide la excepción.»

Hoffman, aludiendo a las acciones represivas de las fuerzas francesas durante la guerra de Argelia, cita al general Massu cuando afirma que «los inocentes merecían mayor protección que los culpables» para señalar a continuación como la acción represiva de los paracaidistas favoreció la movilización de los argelinos y deslegitimó a sus fuerzas ante su propia opinión pública (56).

Es el problema de emplear fuerzas militares para combatir el terrorismo. La libertad de acción del terrorista, «jesuita de la guerra» al decir del *Che*, su proceder carece de inhibiciones y es:

«Diferente de las concepciones románticas y deportivas con las que se pretende hacernos creer que se practica la guerra.»

El combate es también un choque de moralidades, en que sólo una puede ensuciarse, pues puede rechazar las prácticas precisas para el logro de la finalidad propuesta mientras la otra las asume; una batalla que, de partida, puede ya estar perdida (57).

(51) WALZER, Michael: *Reflexiones sobre la guerra, opus citada*, p. 49.

(52) LE BORGNE, Claude: *La guerra ha muerto*, p. 225, Ediciones Ejército, Madrid, 1988.

(53) SÁNCHEZ FERLOSIO, Rafael: *Sobre la guerra, opus citada*, p. 45.

(54) IGNATIEFF, Michael: *El mal menor*, p. 11, editorial Taurus, Madrid, 2005.

(55) *Ibidem*, p. 27.

(56) HOFFMAN, Bruce: *Historia del terrorismo*, pp. 92-93, editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1999.

(57) LE BORGNE, Claude: *La guerra ha muerto, opus citada*, p. 225.

Aunque Walzer (58) sugiere que hoy en día no hay generales que se opongan a la guerra basándose en consideraciones morales, la verdad es que el caso español puede presentar uno; y es que, no viene mal citar en este contexto una carta del general Arsenio Martínez Campos, gobernador de Cuba, al presidente del Gobierno (59) (Cánovas a la sazón) en la que viendo los problemas de Cuba y diagnosticando su solución (una política de concentración y muros, seguida después de ejecuciones), solicitaba su relevo pues «tengo creencias que son superiores a todo» y reconocía a su enemigo lo que es una actitud «censurabilísima en un general en jefe».

Ignatieff (60), mirando la validez y permanencia de los derechos, llegó a considerar que las excepciones no destruyen la norma sino que la salvan, siempre que sean temporales y estén justificadas como último recurso.

De esta manera establece un equilibrio entre libertad y necesidad, entre el principio puro y la prudencia. Recuerda que los Estados deben adaptarse no sólo a los criterios y estándares nacionales sino también a los internacionales, señalando como las democracias suelen sobreeaccionar ante un hecho terrorista comprometiendo con dicha reacción su propia legitimidad, que es el envite real que deben soportar. Como apunta Hannah Arendt (61) la Policía rusa no fue ajena a la revolución rusa.

Así, por ejemplo, los juicios de Nuremberg pudieron realizarse vulnerando el principio de no retroactividad (62) de las leyes penales –con lo cual se reconocía el Estado de necesidad de castigar unos crímenes que lo eran desde la época de Caín, por más que hubiesen sido legalizados y fueran llevados a cabo por funcionarios–, transgrediendo el dogma de la soberanía de los Estados y abriendo la puerta al derecho de injerencia (63); de esta manera, se reconoce al individuo –y no al Estado– la cualidad de sujeto de Derecho (64). Como dijera Schmitt:

«Ahora ya conocemos la ley secreta de este vocabulario y sabemos que hoy la guerra más terrible puede realizarse sólo en nombre de la paz, la opresión más terrible sólo se puede infligir en nombre de la libertad y la inhumanidad más abyecta sólo puede asumir el nombre de humanidad. Conocemos el pluralismo de la vida espiritual y sabemos que el centro de referencia de la existencia espiritual no puede ser un terreno neutral y que no es correcto resolver un problema político con la antítesis de lo mecánico y lo orgánico, de muerte y vida» y para concluir sostiene *ab integro nascitur ordo* (65), el orden nace de lo íntegro.

(58) WALZER, Michael: *Reflexiones sobre la guerra*, opus citada, p. 34.

(59) ORTEGA RUBIO, Juan: *Historia de la Regencia de María Cristina de Habsburgo-Lorena*, pp. 472-474, imprenta de Felipe González Rojas, Madrid, 1905.

(60) IGNATIEFF, Michael: *El mal menor*, opus citada, p. 9.

(61) ENZENSBERGER, Hans Magnus: *Política y delito*, opus citada, p. 291.

(62) *Nullum crimen, nulla poenam sine lege previa*.

(63) Ampliación de las competencias del tribunal, no excusa absolutoria para los jefes de Estado o altos oficiales, no obediencia debida

(64) TERNON, Yves: *El Estado criminal*, opus citada, pp. 32-33.

(65) SCHMITT, Carl: *El concepto de lo político*, opus citada, p. 90.

RIESGOS Y DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD DE LA REGIÓN DEL MAR NEGRO

Angel Ivanov
Capitán del Ejército búlgaro

Introducción

No hay viento favorable para el que no sabe adónde va

LUCIO ANNEO SÉNECA

La región del mar Negro, frontera natural entre Asia y Occidente, sigue siendo una de las zonas del planeta que tiene mayor relevancia geopolítica, tal y como quedó patente en la guerra de Georgia del pasado verano.

El objetivo de este trabajo es analizar y evaluar el estado de la seguridad en la región del mar Negro, la naturaleza de los riesgos y las amenazas a las que se enfrenta, los desafíos para los países de la región y las iniciativas para luchar contra ellos, incluidos los compromisos con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea y Bulgaria en el sistema de seguridad colectiva. Reafirmar la necesidad de unir y movilizar los esfuerzos para fomentar la confianza y construir una arquitectura de seguridad eficaz en el área del mar Negro.

Características geográficas y situación jurídica de la región del mar Negro

La región del mar Negro por lo general no tiene fronteras reconocidas, pero por tradición incluye el mar Negro y el mar de Azov y el los países adyacentes: Bulgaria, Georgia, Rumania, la Federación Rusa, Turquía y Ucrania. Además de ser un espacio que sirve de conexión entre los Estados ribereños, el término mar Negro se utiliza también en significado de espacio que engloba a los países a su alrededor, por considerar debidamente los intereses mutuos en materia de seguridad, economía, cultura y otros. También se emplean otros nombres: región del mar Negro, orillas del mar Negro, cuenca del mar Negro, área del «mar Negro ampliado» y región grande del mar Negro. Los dos últimos términos se utilizan en algunos casos para describir el espacio geopolítico y geoeconómico más allá de las fronteras del mar Negro. Entre los países pertenecientes al mar Negro pueden incluirse: Moldavia, Armenia y Azerbaiyán, y, a veces, incluso Grecia, Albania y Serbia. Además el término región grande del mar Negro es utilizado por algunos políticos para justificar la necesidad de atraer fuerzas no regionales para resolver los problemas existentes, la mayoría de Estados Unidos y los principales países occidentales (1).

(1) Artículo «Situación política-militar en los países del mar Negro y del mar Caspio», p. 2, en: <http://jurnalchik.ru/index.php?newsid=994>

La complejidad de la región se refleja sobre el estatuto jurídico del mar Negro. Todos los convenios internacionales se aplican también al mar Negro, ya que forma parte del espacio marítimo internacional. Simultáneamente con la Convención de Montreux del año 1936 en la región se han establecido unas normas y obligaciones únicas. En términos de seguridad los derechos y obligaciones legales aplicables en el mar Negro, por un lado, contribuyen a la seguridad en la zona marítima, pero por el otro crean algunos retos en la lucha contra las amenazas no tradicionales en el mar.

Importancia geopolítica de la región del mar Negro

El fin de la guerra fría y los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 fueron las causas que impulsaron a la comunidad mundial a prestar una atención más seria a la región en el mar Negro como un entorno de seguridad (2). El aumento de su importancia geoestratégica en los últimos años se debe principalmente a las nuevas realidades de la situación internacional y su transformación en una interconexión entre Europa, Oriente Medio y Asia y es un punto de cruce de civilizaciones, jugadores e intereses estratégicos de diferentes países (3). Las crisis de los mercados energéticos mundiales y la incertidumbre en Oriente Medio requieren la demanda de portadores de energía de otras zonas y el uso del mar Negro como uno de los principales corredores de comercio para el transporte de las materias de importancia vital para el desarrollo de la economía mundial desde Asia Central y el mar Caspio hacia Europa. La importancia del mar Negro aumenta también por el hecho de que está en estrecha proximidad a la región rica en energía del Caspio (4).

Los cambios en el mapa político y el equilibrio militar de las fuerzas en Europa, la ampliación de la OTAN, el ingreso de Bulgaria y Rumania en la Unión Europea y el inicio de las negociaciones sobre la adhesión de Turquía, como también los procesos democráticos en los países del mar Negro y su proximidad a los focos de tensión lo convierten en un factor importante para garantizar la seguridad en la comunidad euroatlántica. Se trata de un enfoque clave para la región de Oriente Medio, que es actualmente la sede del frente de la guerra contra el terrorismo. El compromiso de la OTAN para estabilizar Afganistán y de la Unión Europea para lograr una solución de los problemas en el Oriente Medio aumenta aún más la importancia político-militar de la región.

Otro motivo para el aumento del interés hacia la región es el hecho de que después de la eliminación del efecto disuasorio del modelo bipolar se crearon y todavía siguen existiendo problemas transfronterizos e internos relacionados con: la aparición de nuevos Estados en el mar Negro, la inestabilidad de las fronteras de los espacios del mar Negro, los conflictos regionales movilizados y congelados, las dificultades económicas, la falta de democracia, los altos niveles de corrupción y otros. Esto crea las condiciones idóneas

(2) Capitán primer rango, profesor doctor Boyan Mednikarov, jefe adjunto del Colegio Superior Naval «N. Y. Vaptsarov», Informe en la conferencia «Aspectos geopolíticos y de derecho marítimo en las relaciones internacionales», p. 1, Varna, 2007.

(3) ALEXANDROVA-ARBATOVA, Nadia: *Regional Cooperation in the Black Sea Area in the Context of EU-Russia Relations*, p. 9, Centro de Estudios sobre el Mar Negro (ICBSS), Atenas, 2008.

(4) Ian O. Lesser, *Global Trends, «Regional Consequences: Wider Strategic Influences on the Black Sea»*, pp. 5-8, ICBSS, Atenas, 2008.

para que se materialicen muchas contradicciones que dan lugar a unos posibles riesgos para la seguridad regional e internacional.

La gran variedad de diferencias e intereses políticos, religiosos, étnicos, demográficos y culturales que aparece en la zona geográfica limitada de la región del mar Negro aumenta el interés hacia ella y ayuda a activar el proceso de interacción. Al mismo tiempo la complicación de la situación en el mar Negro aumenta los riesgos de aumento de la migración y de radicalización de las relaciones interétnicas y religiosas en algunos países, lo cual genera un alto potencial de conflictos. Esto requiere la adopción de nuevas medidas colectivas para contrarrestar los posibles riesgos y amenazas.

Ámbito de seguridad en la región del mar Negro

La región del mar Negro es vulnerable en materia de seguridad. En los últimos años la situación en ella se caracteriza como contradictoria con una escalada periódica de la tensión en algunos puntos separados. El impacto sobre ella se da por el cambio del poder en las antiguas repúblicas soviéticas Ucrania (año 2000) y Georgia (año 2003), cuyos nuevos Gobiernos determinan como una prioridad en su política exterior la aceleración a la incorporación a la OTAN, el aumento del número de los países del mar Negro miembros de la OTAN (en el año 2004 Bulgaria y Rumania) y de la Unión Europea (en 2007 Bulgaria y Rumania, habiendo comenzado Turquía las negociaciones para la incorporación). La agudización del problema del separatismo kurdo en Turquía, algunas diferencias en las opiniones entre Turquía y la OTAN en cuanto al papel del mar Negro, y la fuerte escalada de la tensión resultante de la utilización de la fuerza militar (agosto de 2008) por parte de Georgia en Osetia del Sur y Abjasia, lo que condujo a la intervención militar de Rusia y la autoproclamación de las dos regiones georgianas como Estados independientes (5).

Otro motivo de preocupación son los problemas derivados de la presencia de una crisis potencial en la región del Cáucaso, Transnistria, la península de Crimea, en el sureste de Anatolia y otros, generados por el nacionalismo y separatismo extremista, y las contradicciones étnicas y religiosas. En un primer plano aparecen los riesgos y amenazas asimétricas para la seguridad, la inmigración ilegal, los problemas de los refugiados y otros. Constituyen una grave amenaza los riesgos no tradicionales de desastres naturales y accidentes causados por errores humanos que puedan interrumpir el tráfico marítimo y causar daños significativos a la infraestructura y comunicaciones marinos o influir para la contaminación del medio ambiente.

En el contexto de las nuevas realidades geopolíticas, el poder militar de parte de los países del mar Negro supera sumamente el grado requerido para garantizar su seguridad nacional. Las reformas en el ámbito de la defensa de Rusia, Ucrania y los países del Cáucaso Sur han sido retrasadas debido a problemas financieros y administrativos. El control democrático sobre las Fuerzas Armadas en estos países todavía no es efectivo lo cual en determinadas circunstancias, puede convertirse en una fuente de problemas.

(5) Artículo «Situación política-militar en los países del mar Negro y del mar Caspio», pp. 2-5, en: <http://jurnalchik.ru/index.php?newsid=994>

Riesgos y amenazas para la seguridad de la región del mar Negro

Los riesgos y amenazas para la seguridad en la región del mar Negro provienen en general de la existencia de aspiraciones separatistas, inestabilidad política y económica y la relación con las zonas de alto potencial de conflicto.

Riesgos y amenazas asimétricos

En los últimos años, se muestra una tendencia hacia el aumento de los riesgos y amenazas asimétricas: el terrorismo, el fundamentalismo islámico, el crimen organizado y el tráfico ilícito de drogas, personas y armas (incluidos los componentes de las armas de destrucción masiva y las tecnologías para su producción), la inmigración ilegal y otros (6).

A la penetración del terrorismo (7) en algunos países de la región ayudan los sistemas políticos frágiles, los problemas sociales y económicos, la mala labor de los Servicios de Seguridad y las instituciones gubernamentales, las acciones de grupos extremistas y formaciones paramilitares, el crecimiento de la delincuencia, la existencia de un mercado «negro» de armas y otros. Los más activos son los grupos terroristas en Chechenia, Osetia del Norte, Ingushetia y Daguestán. Algunos de sus miembros participan en las redes del terrorismo internacional: principalmente en Irak y Afganistán. Se amplía la cooperación entre los extremistas chechenos y los grupos delictivos en el Afganistán, que participan en el comercio de drogas. Existe una importante amenaza terrorista en Turquía debido a las actividades separatistas de los kurdos, en la que no hay posibilidades de una solución duradera. Otros riesgos para la región del mar Negro derivan de la posibilidad de que su territorio sea utilizado por el terrorismo internacional de base logística y de atraer a los residentes locales. También está amenazada por el mar, aunque en un grado inferior, con que su infraestructura de comunicaciones marina y costera puedan convertirse en el objetivo de los extremistas debido a la circulación intensa de personas y mercancías y el difícil control sobre los cuerpos navales.

Otro impacto negativo sobre la seguridad lo representa la movilización de las organizaciones del fundamentalismo islámico (8). Se ve favorecido por la presencia compacta de las comunidades musulmanas en la región y en general las relaciones amplias con los países del Oriente Medio; la reactivación del interés hacia la religión, las dificultades que enfrentan algunos países en la promoción de su nueva identidad y mucho más.

La falta de un fuerte poder estatal, junto con los graves problemas socioeconómicos en la mayoría de los países de la región del mar Negro, catalizan los procesos de expansión de la delincuencia organizada (9) y su fusión con el escalón más alto del poder. Se amplían significativamente sus estructuras locales y transnacionales, a lo cual contribuyen el alto nivel de corrupción y la falta de un sistema jurídico eficaz y falta de un fuerte

(6) En: <http://www.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/departments/law/Petio%20Kralev.pdf>, p. 2.

(7) En: <http://www.terorizam.stant.bg>

(8) En: <http://www.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/departments/law/Petio%20Kralev.pdf>, p. 2.

(9) En: <http://www.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/departments/law/Petio%20Kralev.pdf>, p. 4.

control fronterizo y aduanero. El riesgo es especialmente en el transporte de contenedores, que puede ser utilizado para el transporte de productos de doble uso. A pesar de las medidas adoptadas el tráfico ilícito de personas y drogas a través de las fronteras terrestres de los países del mar Negro sigue. Cada día en el mar Negro se encuentran unas 300 embarcaciones, algunas de las cuales son de riesgo porque son resultado de una actividad ilegal. La mayor cuota la tiene el contrabando de combustibles.

La gran cantidad de armas ilegales que queda fuera del control de las instituciones del Estado (Transnistria y la zona caucásica) crea condiciones previas para que partes de esa sea adquirida por organizaciones criminales, secesionistas y terroristas, incluso ser ilegalmente transferidas a otras zonas.

La presencia de armas de destrucción masiva en algunos países, en particular en Rusia y las dificultades para su almacenamiento y destrucción de los mismos facilitan los ensayos de grupos terroristas y criminales para armarse con ciertas cantidades o con componentes para su producción, como también transferirlos a otros países. Es un riesgo significativo que los residuos nucleares y de materiales radiactivos sean utilizados para la fabricación de las llamadas «bombas sucias». Otra amenaza surge de las dificultades en garantizar la seguridad de las instalaciones de almacenamiento de armas químicas, laboratorios y otras instalaciones.

Las crisis y los graves problemas sociales en la región impiden la solución de los problemas de los refugiados y los desplazados internos. Las malas condiciones de vida conducen a un aumento de la inmigración ilegal (10), incluso hacia Europa, lo que crea condiciones para que su territorio se infiltre de miembros de la delincuencia organizada, extremistas y terroristas.

Los conflictos congelados

Los principales focos de tensión en la región del mar Negro son los llamados conflictos congelados en la Federación Rusa en el Cáucaso (dividido en Cáucaso del Norte y del Sur) y Transnistria (11).

La situación de seguridad en la región del *Cáucaso del Norte* se caracteriza por un alto grado de inestabilidad por causa de la heredada estructura administrativa, territorial soviética carente de fundamentos, las mutuas reclamaciones étnico-territoriales, las contradicciones religiosas y las aspiraciones de los sujetos del Cáucaso del Norte de la Federación Rusa: principalmente Chechenia, Ingushetia y Daguestán hacia una autonomía mayor y el autogobierno. Un impacto adicional tienen las dificultades de la democratización, el fortalecimiento del Estado y el imperio de la ley en las antiguas repúblicas soviéticas, las diferencias en la orientación de su lugar en los procesos de la integración europea y euroatlántica (12).

(10) En: <http://www.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/departments/law/Petio%20Kralev.pdf>, p. 2.

(11) NICHOL, Jim: «Stability in Russia's Chechnya and other regions of North Caucasus: Recent Developments», pp. 1-8, August 12 (Congressional Research Service, Estados Unidos, 2008).

(12) Ekaterina Sokrianskaia (North Caucasus expert at the Russian human rights center *Memorial*), «All conflicts in the Caucasus are like connected vessels: deterioration in one conflict area immediately resonates in another», 9 de diciembre de 2008.

La situación en *Chechenia* (13) se caracteriza por una tendencia hacia la estabilización como resultado de las medidas adoptadas por la dirección federal en el fortalecimiento de los órganos republicanos del poder y la formación de estructuras de la sociedad civil y para resolver los problemas socioeconómicos. Puesto que el territorio de Chechenia está cada vez más fuera de la zona de influencia de las formaciones armadas ilegales, sus acciones se han dirigido hacia el inicio de ataques en el territorio de las repúblicas vecinas.

En *Ingushetia* hay un considerable potencial de crisis. Unos requisitos previos para ello son las típicas disputas territoriales y pretensiones, la intolerancia étnica y la lucha entre los clanes para la adquisición del poder político y económico. Cada vez más exacerbado es el conflicto entre la Sociedad y el Gobierno. La desestabilización de la situación se debe principalmente al aumento de la actividad de las formaciones armadas ilegales que exige la organización de operaciones periódicas contra los separatistas que actúan en el territorio de la República.

Un impacto negativo sobre la situación en *Daguestán* tiene la confrontación entre los clanes, la corrupción difundida en todos los niveles, la crisis socioeconómica profunda y la creciente desconfianza pública hacia las autoridades locales y federales. Esto conlleva a un mayor apoyo a las organizaciones radicales islamistas. Continúan los esfuerzos de las formaciones armadas ilegales para la desestabilización permanentemente de la situación y la parálisis de la actividad de las autoridades locales.

El principal factor de desestabilización en el *Cáucaso Meridional* (14) es el nacionalismo subyacente en el fondo de las aspiraciones secesionistas de la región de Alto Karabaj, Abjasia y Osetia del Sur. Las contradicciones pendientes entre algunos de los países crean las condiciones idóneas para el deterioro de las relaciones intergubernamentales y afectan negativamente la seguridad.

El conflicto en *Alto Karabaj* (15) es uno de los principales factores de desestabilización en la región del Cáucaso y el generador de la tensión en las relaciones entre Armenia y Azerbaiyán. La intolerancia entre los grupos étnicos azeríes y armenios ha adquirido una agudeza particular, y ha crecido en un conflicto armado que ha permitido a Armenia apoderarse además de Alto Karabaj, de alrededor de un 20% del territorio de Azerbaiyán.

Como resultado de los esfuerzos del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, el llamado Grupo de Minsk de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Asamblea Interparlamentaria de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), en el año 1994 se llegó a un acuerdo sobre el cese del fuego. El posterior fracaso de las negociaciones sobre el Estatuto de Alto Karabaj y el mantenimiento de las posiciones opuestas de Armenia y Azerbaiyán sobre las principales cuestiones del proceso de negociación demuestran que por ahora ambos países no están dispuestos a transigir. Continúan los incidentes armados periódicos según la línea de contacto pero la probabilidad de una reanudación de las actividades de guerra en el futuro cercano es poca.

(13) En: <http://www.rferl.org/content/article/1077250.html>

(14) NICHOL, Jim: «Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Political developments and Implications for U.S. interests», pp. 1, 11-22, November 6 (Congressional Research Service, Estados Unidos, 2008).

(15) HAMILTON, Daniel and MANGOTT, Gerhard (eds.): *The Wider Black Sea Region in the 21st Century: Strategic, Economic and Energy Perspectives*, pp. 178-181 y 186-187, (Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2008).

Las acciones precipitadas y subestimadas (del 7 de agosto de 2008) de los dirigentes de Georgia contra Osetia del Sur y Abjasia, a fin de preservar la integridad territorial de Georgia, provocaron una colisión militar directa con Rusia, crisis regional, grandes pérdidas para el país y crearon condiciones a largo plazo para la fragmentación territorial. Como resultado de ello, Abjasia y Osetia del Sur se autoproclamaron como Estados independientes. La solución de los problemas existentes dependerá de la voluntad de Rusia y de Georgia a un compromiso y de los esfuerzos de la comunidad internacional en la búsqueda de un mecanismo para lograr una paz duradera (16).

La operación de Georgia contra Osetia del Sur ha sido hábilmente utilizada por Rusia para demostrar en forma categórica que es capaz de influir y controlar la situación en las regiones en crisis del posoviético (especialmente en el Cáucaso Meridional) y que no vacilará si es necesario utilizar de nuevo fuerza armada.

Las principales razones para el inicio del conflicto de Transnistria (17) son la política precipitada del liderazgo de Moldavia en relación con la cuestión de la lengua oficial del país, impropia de la población prorrusa de la ribera izquierda del río Dniéster y el desacuerdo de la población de Transnistria con el curso de la política exterior hacia la reunificación con Rumania. El conflicto comenzó en junio de 1990, cuando el Consejo Supremo de la República Socialista Soviética de Moldavia proclamó una declaración de independencia y soberanía nacional. Ésa fue apoyada por el cambio de la bandera de la República con la bandera nacional rumana, la proclamación del himno rumano como el himno de Moldavia y de la lengua rumana como lengua oficial. Eso provocó una desaprobación categórica de los habitantes de Transnistria y la proclamación en septiembre de 1990 de la República Socialista Soviética Moldavia del Transniéster (PMR, por sus siglas en ruso). El seguido conflicto armado (1 de marzo al 7 de junio de 1992) debido a la oposición de los órganos legisladores de los dos países fue suspendido bajo la presión de la comunidad internacional. Se creó una zona de seguridad y en agosto de 1992 en la región, se organizó una operación de paz con la participación de Rusia, Moldavia, Ucrania y la llamada PMR. Las conversaciones entre Chisinau y Tiráspol para resolver el conflicto se llevan en el formato 5+2 (Moldavia y la llamada PMR, como garantes Ucrania, Rusia y la OSCE y en calidad de observadores la Unión Europea y Estados Unidos). Actualmente se encuentran en un punto muerto porque los países no están dispuestos a transigir. Moldavia insiste en la solución del conflicto mediante el suministro a la llamada PMR de amplios poderes económicos dentro de una Moldavia unida. El régimen auto-proclamado de PMR persigue la independencia y el reconocimiento internacional y, a continuación, como una entidad de derechos iguales, a continuar con las negociaciones para la creación de un Estado federal solidario (18).

La presencia de un potencial de crisis como resultado de los conflictos congelados en la región del mar Negro se refleja sobre la unidad de las posiciones de los países de la OTAN y la Unión Europea en relación con la adhesión de nuevos Estados miembros de

(16) ALEXANDROVA-ARBATOVA, Nadia: «Regional Cooperation in the Black Sea Area in the Context of EU-Russia Relations», p. 35, ICBSS, Atenas, 2008.

(17) En: <http://en.wikipedia.org/wiki/Transnistria>

(18) HAMILTON, Daniel and MANGOTT, Gerhard (eds.): *The Wider Black Sea Region in the 21st Century: Strategic, Economic and Energy Perspectives*, pp. 306-307 (Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2008).

las antiguas repúblicas soviéticas. El conflicto armado con Georgia ha enfrentado a las estructuras euroatlánticas con graves desafíos para determinar su política futura con respecto a Rusia. No se excluye una escalada de tensión en las regiones de crisis potencial, debido a las acciones de extremistas y las estructuras criminales.

La inestabilidad económica

En muchos casos, los problemas económicos, sociales y políticos en la región del mar Negro están relacionados y pueden crear un círculo cerrado de inseguridad, pobreza y violencia. La decepción socioeconómica de los estratos desfavorecidos de la población ejercerá presión sobre los gobiernos para retirarse o negar la participación activa en los procesos de la economía mundial. La inestabilidad económica conduce a un aumento de las amenazas para las instalaciones de infraestructura vitales y obliga a los inversores extranjeros a que se abstengan de participar en la construcción de nuevas instalaciones. La deficiente infraestructura, como puertos, instalaciones para garantizar la seguridad del transporte marítimo, carreteras y otros, puede debilitar la seguridad marítima y conducir a quebrantamientos de las rutas marítimas para las comunicaciones. Al mismo tiempo, la posición activa de Rusia en defensa de sus propios intereses al solucionar los conflictos afecta la política de los países más pequeños (incluida la República de Bulgaria) y las relaciones intergubernamentales en algunas regiones, característicos con la presencia y coexistencia de diferentes comunidades étnicas. Especialmente afectados pueden ser los países de la región del mar Negro y los Balcanes, debido a que la mayoría de ellos dependen en gran medida de las importaciones de recursos energéticos de Rusia que en determinadas circunstancias puede poner en tela de juicio su seguridad nacional y energética (19).

En el futuro aumentará la importancia de los aspectos económicos de la seguridad para la estabilización y el desarrollo sostenible de los países y regiones.

Amenazas no tradicionales

A continuación se exponen unas amenazas que se definen como no tradicionales, ya que no amenazan directamente la seguridad marítima, pero que pueden acarrear graves consecuencias. Éstas pueden desconcertar el tráfico marítimo y causar graves daños sobre la infraestructura marina creada y las comunicaciones o contaminar el medio ambiente. La región, y especialmente el mar Negro por ser mar interior, son vulnerables en términos ecológicos. Los retos en este ámbito están relacionados principalmente con las dificultades en la conservación de los ecosistemas y la explotación de los recursos marinos. Un problema serio crea el transporte marítimo en el Bósforo y los Dardanelos que crecerá con el aumento de la extracción de petróleo del mar Caspio (20).

Las catástrofes causadas por los desastres naturales y los accidentes debidos a errores humanos no son una amenaza directa para la navegación o las actividades humanas en alta mar. Las consecuencias de ellos, sin embargo, pueden provocar una reducción del

(19) NIKOLOV, Simeon: Informe «Proyecciones geopolíticas y aspectos de la Seguridad y Defensa en la región del mar Negro», pp. 5-7, Varna, 31 de octubre de 2008.

(20) «Black Sea Coast/Board Guard Cooperation Forum», capítulo 3.4, p. 17, Estambul, 8 de noviembre de 2006.

tráfico marítimo o deficiencias en las instalaciones de infraestructura de mantenimiento y, por tanto, convertirse en un importante factor de riesgo.

La contaminación del medio marino puede provocar la imposición de restricciones que no sean en interés de la libre navegación.

El intenso flujo de inmigrantes y refugiados por mar también pueden afectar al tráfico marítimo y causar peligro para la vida de las personas en el mar.

Cooperación en la región del mar Negro

Premisas y oportunidades para la cooperación

Las premisas y oportunidades para la cooperación en el mantenimiento de la seguridad en la región del mar Negro están relacionadas con los intereses comunes de los países, su voluntad para la solución pacífica de los conflictos, la lucha contra las amenazas y riesgos asimétricos y la toma de conciencia sobre la necesidad de construir un sistema común de seguridad. Las amenazas comunes requieren objetivos comunes, evaluación, identificación y adopción de decisiones para su neutralización. Asumir una responsabilidad común y compartida e intercambiar experiencias. Una especial importancia adquiere el fortalecimiento de la confianza y respeto mutuos (21).

La diversidad política de los países de la región y la participación en diferentes organizaciones regionales e internacionales ofrecen oportunidades para la cooperación como aliados, socios y amigos. De interés mutuo es el apoyo a una mayor transparencia y la aplicación de reformas democráticas, el desarrollo de las economías nacionales, la solución pacífica de los problemas contenciosos regionales, la aceleración de la integración euroatlántica, la contención de la delincuencia transnacional, la lucha contra el comercio ilegal de armas de destrucción masiva y la corrupción, la protección de los recursos energéticos, la protección del patrimonio cultural nacional y otros.

Después del final de la guerra fría en la región del mar Negro se establece una tendencia hacia el fortalecimiento de la cooperación económica. Es el resultado de los intereses económicos comunes de los países para que el mar Negro se convierta en una parte importante de un corredor para la exportación de petróleo y gas de la región del mar Caspio y Asia Central. Los servicios de transbordadores existentes entre los países del mar Negro crean las premisas para la estabilización de la situación en la región caucásica. Un efecto similar tiene la línea de comunicación óptica transregional y el proyecto de un sistema de energía unida.

Los países de la región del mar Negro están interesados en la reducción de la inestabilidad política y el peligro de los conflictos armados que puedan causar riesgos financieros para los inversionistas en la construcción y mejora de las infraestructuras marítimas. Al mismo tiempo ellos comprenden el importante lugar del mar Negro en el ecosistema continental e imponen sus esfuerzos para limitar el riesgo de averías ecológicas y accidentes.

(21) En: http://www.expert-bdd.com/index.php?option=com_content&task=view&id=546&Itemid=35, pp. 1-4.

La costa del mar Negro tiene un potencial considerable para un diálogo constructivo entre diferentes culturas que podría ser utilizado plena y activamente en aras de la estabilización y la prosperidad de la región. La progresiva integración de los países del mar Negro en la zona euroatlántica promoverá la solución de los complejos problemas transfronterizos, étnicos, religiosos y socioeconómicos y ayudará a neutralizar los efectos negativos de las acumulaciones y sospechas del pasado. Además se impondrá cada vez más la necesidad del desarrollo de unas relaciones mutuamente provechosas y de una cooperación estratégica.

La cooperación: respuesta a los desafíos

Los cambios políticos y económicos en los últimos años han dado unas nuevas dimensiones de los riesgos y amenazas para la seguridad de cada nación y de la región del mar Negro en su conjunto. Esto exige unas acciones coordinadas que sólo son posibles dentro de un sistema común de seguridad como parte de la seguridad europea e internacional. El objetivo principal (22) de este sistema debe ser el establecimiento de la confianza entre los países del mar Negro para contribuir a una cooperación eficaz para contrarrestar las amenazas derivadas no sólo de la región, sino también de los vecinos de la misma. En su desarrollo se debe tener en cuenta que el principal obstáculo para el desarrollo de la cooperación regional siguen siendo los llamados conflictos congelados y que la cooperación regional debe ser desarrollada a nivel local y no importarse de fuera.

Para ser eficaz, el sistema debe ser coherente con la evaluación de las amenazas en la región y la necesidad de una mayor cooperación regional para contrarrestar adecuadamente. Debe basarse en el deseo común para la democratización de la región, para la cooperación económica, para el fortalecimiento de la confianza mutua y para la ampliación de las posibilidades para la gestión de crisis (23). Esto puede lograrse a través de la internacionalización de la seguridad regional, de conformidad con la legislación nacional e internacional, incluida la Convención de Montreux, la ampliación del papel de la OTAN y la Unión Europea y de las organizaciones regionales, mejorar las estrategias, las oportunidades, procedimientos y técnicas para la gestión del ambiente regional de seguridad.

Los principales esfuerzos deben encaminarse hacia la creación de estabilidad a través de la construcción entre los socios de capacidades en materia de seguridad y utilizando todos los instrumentos del poder nacional. Esto requiere activar los contactos diplomáticos en el ámbito de la seguridad a nivel bilateral, regional y multilateral con el uso más activo de las oportunidades de cooperación dentro de las organizaciones regionales e internacionales. Se trata de fortalecer y mejorar la interacción entre los ejércitos de los países de la región, el logro de la interoperabilidad, la aplicación de un seguimiento continuo del tráfico marítimo y mucho más. Nos encontramos en un momento importante por la ampliación de las oportunidades actuales y la introducción de nuevos sistemas para la obtención y el intercambio de información y para el funcionamiento correcto de la economía.

(22) NIKOLOV, Simeon: Informe «Proyecciones geopolíticas y aspectos de la Seguridad y Defensa en la región del mar Negro», pp. 7-8, Varna, 31 de octubre de 2008.

(23) Artículo «Situación política-militar en los países del mar Negro y del mar Caspio», p. 23.

El diverso grado de participación de los países del mar Negro en las estructuras de la Unión Europea y las euroatlánticas determina la necesidad de un equilibrio óptimo entre el desarrollo de las capacidades nacionales en el ámbito de la seguridad y la cooperación dentro de los formatos regionales de la OTAN y la Unión Europea. El logro de intereses comunes será beneficioso no sólo para cada uno de los países de la región, sino para toda la región del mar Negro y la comunidad internacional. Esto ayudará a transformar la región del mar Negro en un ente muy importante desde el punto de vista económico y con un alto grado de seguridad.

Iniciativas regionales

Actualmente no hay una coordinación más estrecha de los esfuerzos entre los países de la región del mar Negro para contrarrestar los riesgos y amenazas existentes. Esto se debe principalmente a las disparidades en los objetivos de su política de seguridad, que está directamente vinculada a los intereses nacionales, el estado de la situación en cada país y sus prioridades de política exterior. Sin embargo, por ahora se aplican con éxito algunas iniciativas regionales como el Grupo Operativo de Cooperación Naval en el Mar Negro (Blackseafor, en sus siglas en inglés) *Armonía del Mar Negro*, la Organización para la Cooperación Económica del Mar Negro (BSEC, en sus siglas en inglés), la Iniciativa de Cooperación en Europa Suroriental (SECI, en sus siglas en inglés), la Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico (GUAM, en sus siglas en inglés), el Documento sobre las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad en el Ámbito Naval en el Mar Negro; el acuerdo de cooperación entre las fuerzas fronterizas y guardacostas de los países costeros de la región del mar Negro, la Iniciativa Cooperación para el Derecho de Elección Democrática y el Programa Asociación para la Paz (PfP).

El Blackseafor

Fue creado en abril de 2001 por iniciativa de Turquía para mejorar la interacción entre las flotas de los seis países del mar Negro: Bulgaria, Georgia, Rumania, Rusia, Turquía y Ucrania. Realiza operaciones de búsqueda y rescate, operaciones humanitarias, el desminado naval, el seguimiento ecológico, los ejercicios conjuntos, las visitas de buena voluntad y otras tareas para las que los países expresan su acuerdo general. Blackseafor puede ser activado para la realización de operaciones de mantenimiento de la paz bajo el mandato de la Organización de Naciones Unidas o la OSCE. La composición del Grupo incluye cuatro-seis buques (uno de cada país). La activación del Grupo se hace en caso de necesidad por la ejecución de tareas específicas, y en ausencia de tales, dos veces al año para entrenamiento. La dirección general de la Blackseafor es realizada por un Comité de los dirigentes de las fuerzas marítimas en el mar Negro de los países participantes. No hay una sede permanente. Cada uno de los países asume el mando en un principio de rotación por un periodo de seis meses. Las cuestiones políticas son discutidas por los representantes especiales de los países que participan a nivel de viceministros de Asuntos Exteriores. La adopción de acuerdos se realizará por el principio del consenso (24).

(24) En: <http://www.blackseafor.org/English/AnaSayfa.asp>

En la reunión de los representantes especiales en Moscú (7 de julio de 2004) se adoptaron los acuerdos de adaptar a Blackseafor hacia la ejecución de las tareas relacionadas con la lucha contra el terrorismo y la difusión de las armas de destrucción masiva. Aunque en la reunión de los representantes especiales en Tiflis (diciembre de 2005) se aprobó el Documento aspectos jurídicos de las tareas de Blackseafor» para prevenir el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, los medios de su suministro y materiales conexos, el Grupo sigue siendo limitado en las capacidades operativas y conserva su papel de un mecanismo para el mantenimiento de «buenas relaciones» (25).

Operación Armonía del Mar Negro

El patrocinador de *Armonía del Mar Negro* es Turquía. En ella participan Turquía, Rusia y Ucrania. Está relacionada con la operación de la OTAN *Active Endeavor* en el Mediterráneo. Se realiza desde el 1 de marzo de 2004 en la parte suroeste del mar Negro. El objetivo es establecer un mecanismo eficaz para la lucha contra el terrorismo, la difusión de las armas de destrucción masiva y los tráficos ilegales por vía marítima a través de la constante vigilancia de las zonas marítimas y el espacio aéreo por encima de los países participantes, el seguimiento de la circulación de las naves sospechosas, la organización y realización de operaciones conjuntas mediante un centro de coordinación permanente. Las fuerzas que participan incluyen buques, aviación y en tierra los medios técnicos de control. Si es necesario se atraen los grupos de fuerzas especiales de las fuerzas marítimas (a bordo de los buques de guerra) que son capaces de inspeccionar los buques infractores, de acuerdo con las normas del Derecho Marítimo y de las legislaciones nacionales, con el consentimiento de sus capitanes. La operación se dirige desde un centro de coordinación e interacción (base naval de Ereğli). Los datos de los buques sospechosos se intercambian con la OTAN y los países de la región del mar Negro (26).

Turquía continúa con sus esfuerzos para obtener el apoyo político de los países del mar Negro para convertir a *Armonía del Mar Negro* en una operación multinacional con la el estatuto de *Active Endeavor*. Hasta el momento, en la operación, bajo diversas formas, participan: Rusia y Ucrania y Rumania ya ha declarado su disposición.

Rusia firmó (27 de diciembre de 2006) un contrato con Turquía para participar en la operación, según el cual los dos países llevan a cabo acciones conjuntas en aguas territoriales turcas y rusas y para este propósito se han establecido centros operativos conjuntos (Ereğli y Novorossiysk) para la coordinación y gestión. En este sentido, Rusia anualmente determina la composición de buques para las patrullas y la vigilancia en la zona de responsabilidad (parte central del mar Negro).

Ucrania apoyó la realización de la operación y el 17 de enero de 2007 firmó un «Protocolo sobre el intercambio de información» con el cual se afilió a la *Armonía del Mar Negro*. Su participación se limita al intercambio de información sobre una base de reciprocidad de los datos sobre la situación de superficie. Se llegó a un acuerdo para la libre prestación a Ucrania de los equipos técnicos y el establecimiento en su territorio de un centro de información y coordinación (similar al actual en Novorossiysk, Rusia).

(25) En: http://en.wikipedia.org/wiki/Black_Sea_Naval_Co-operation_Task_Group

(26) En: http://en.wikipedia.org/wiki/Operation_Black_Sea_Harmony

Rumania dio su consentimiento general (en abril de 2006) a participar en la iniciativa y declaró su disposición a firmar el Memorando de Entendimiento con Turquía.

Georgia considera que la operación contribuirá a mejorar la seguridad, en caso de lograrse un consenso político entre los países del mar Negro, por lo cual hasta el momento aplaza su inclusión en *Armonía del Mar Negro*.

Bulgaria se abstiene y considera que es inapropiado participar en operación nacional de un país extranjero y que la operación turca es un intento de encapsular la región y aislar la OTAN de su participación en la garantía de su seguridad, que *Armonía del Mar Negro* impone una posición dominante de Turquía y Rusia en el mar Negro.

La posibilidad creada (del año 2007) para el intercambio de información entre el Centro de Coordinación e Interacción (base naval militar de Ereğli) de la operación *Armonía del Mar Negro* con el estado mayor multinacional del Blackseafor, contribuye a ampliar la interacción entre los países del mar Negro en la lucha contra las amenazas asimétricas y riesgos.

El BSEC

Fue creada en junio de 1992 y tiene la mayor universalidad y la plataforma más amplia para la cooperación. Su objetivo principal es mejorar la cooperación política y económica para garantizar la paz y el desarrollo de las relaciones de buena vecindad. En ella participan miembros de 12 países: 6 del mar Negro: Bulgaria, Georgia, Rumania, Rusia, Turquía y Ucrania, 3 países de los Balcanes: Albania, Grecia y Serbia y 3 del Cáucaso: Azerbaiyán, Armenia y Moldavia y 11 países observadores (27).

El órgano de administración de la BSEC es el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores convocado una vez a cada seis meses. El órgano de trabajo permanente es el Secretariado Internacional creado en marzo de 1994 ubicado en Estambul.

En la reunión en Estambul (28) en el año 2002 fue planteada también la cuestión de cooperación en el ámbito de la seguridad. Sin embargo, de momento esta iniciativa es sólo declarativa ya que debido a su composición amplia y la divergencia en los intereses de los países miembros, la BSEC no puede llegar a posiciones comunes sobre las cuestiones políticas y de seguridad. Por lo tanto, para el objetivo principal y más importante del funcionamiento de la BSEC falta una plataforma para las negociaciones entre los diferentes países que tienen sus propios intereses en la región del mar Negro.

La SECI

La SECI es una organización regional para promover la cooperación entre los Estados miembros y fomentar su integración en las estructuras europeas. La lanzó por Estados Unidos junto con la Unión Europea en interés de la cooperación económica y ecológica entre los países de Europa Suroriental. La reunión estatutaria de los participantes en la iniciativa se celebró en Ginebra los días 5-6 de diciembre de 1995.

(27) En: <http://www.bsec-organization.org/Pages/homepage.aspx>

(28) Artículo «Situación política-militar en los países del mar Negro y del mar Caspio», p. 20.

En SECI (29) participan miembros de 12 países: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Grecia, Hungría, la República de Macedonia, Moldavia, Rumania, Eslovenia, Serbia (desde el año 2000) y Turquía. Con estatuto de observadores están: Alemania, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Alemania, Georgia, Italia, España, Canadá, Países Bajos, Portugal, Estados Unidos, Francia, Ucrania y Japón.

En octubre del 2000, la SECI amplió sus actividades en la lucha contra la delincuencia transfronteriza, incluido el tráfico de drogas, armas y seres humanos y el blanqueo de dinero. En el año 2003, se comprometió a la ejecución de las tareas en la lucha contra el contrabando, el fraude financiero y el terrorismo, incluida la propagación de las armas de destrucción masiva.

La SECI incluye las siguientes cuestiones y grupos de problemas en su programa: el desarrollo de la infraestructura, del comercio, la energía, los combustibles, el gas natural, la investigación y la formación, el intercambio de información, los medios de comunicación, las comunicaciones, conferencias, la privatización, la transferencia de tecnologías, el potencial económico, las oportunidades de inversión, las estructuras legales, los planes de garantía del crédito, los incentivos fiscales, la banca, etc.

La actividad del Centro Regional de la SECI (Bucarest) tiene por objeto mejorar la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra la delincuencia transfronteriza organizada. En sus 12 Estados miembros son presentados 24 funcionarios de la Policía y de Aduanas.

La SECI, sin embargo, está limitada por el hecho de que algunas zonas costeras de los países del mar Negro (como Rusia y Ucrania) no participan en ella, lo que reduce la capacidad de los guardias fronterizos.

La GUAM

Es conocida como GUAM (30) por las primeras letras de los países participantes: Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia. Inicialmente se creó para contrarrestar la influencia rusa en la región. Posteriormente GUAM se transforma en una organización con un objetivo más concreto y pragmático: la cooperación en el uso de las rutas de tránsito para la entrega de los recursos de energía del mar Caspio hasta los consumidores europeos. Por lo tanto, en el marco de GUAM a menudo se plantea en debate la cuestión de la cooperación en materia de seguridad y el establecimiento de un contingente de mantenimiento de la paz de los países-miembros. Sin embargo, por ahora, no se han adoptado medidas concretas. El éxito de esta iniciativa depende fundamentalmente de la voluntad política de los países participantes.

Dentro de la Organización existe la oportunidad para la cooperación en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada puesto que dos de los programas son: el Centro Virtual de GUAM para la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y otras manifestaciones de la inseguridad y el sistema de análisis de datos internacional. Por el momento, sin embargo, la cooperación en estos programas está sólo a nivel de intercambio de información.

(29) RUMER, Eugene B. and JEFFREY, Simon: *Toward a Euro-Atlantic Strategy for the Black Sea Region. Institute for National Strategic Studies*, pp. 25-26, National Defense University, Washington, D.C., abril de 2006.

(30) Artículo «Situación política-militar en los países del mar Negro y del mar Caspio», pp. 20-22.

Documento sobre las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad en el Ámbito Naval en el Mar Negro (31)
(Document on Confidence and Security Building Measures in Naval Field in the Black Sea)

El Documento fue firmado en el año 2002 por Bulgaria, Georgia, Rusia, Rumania, Turquía y Ucrania. Ofrece las siguientes medidas básicas para la confianza: el intercambio de información sobre la cantidad total de los buques de superficie, de submarinos y de desembarque y su expresión numérica de la planificación anual de las actividades marítimas militares; la notificación previa para llevar a cabo maniobras navales e invitación a los observadores; las visitas mutuas de buques y bases navales. Además, los países miembros se comprometieron a cooperar en la lucha contra el terrorismo y contra otros riesgos y amenazas en el ámbito de la seguridad, incluso la prestación de asistencia cuando sea necesario en la lucha contra la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, el comercio ilegal de armas, la pesca ilegal, etc.

Acuerdo de Cooperación entre los Servicios Fronterizos La guardia costera de los países costeros de la región del mar Negro (32)

Participan: Bulgaria, Georgia, Rusia, Rumania, Turquía y Ucrania. El objetivo del Acuerdo es la lucha conjunta contra el terrorismo, el tráfico de drogas, la inmigración ilegal y otros. La responsabilidad es promover el intercambio de información y el establecimiento de un sistema de identificación de los buques marinos.

Iniciativa de Cooperación para el Derecho de Elecciones Democráticas

La Cooperación para el Derecho de Elecciones Democráticas es una iniciativa conjunta de Georgia-Ucrania, pero geográficamente incluye países que están fuera del ámbito de la región del mar Negro: Georgia, Ucrania, Letonia, Rumania, Moldavia, Eslovenia y Macedonia. El objetivo es la cooperación y la democracia para resolver los conflictos congelados.

Programa de la PfP

Fue adoptada en la sesión del Mundo de la OTAN en Bruselas. El objetivo principal de la PfP (33) es una profundización de los lazos políticos y militares, reforzar la seguridad en la zona euroatlántica y la paulatina atracción de los países de Europa Oriental en las autoridades políticas y militares de la OTAN. De la gestión y coordinación de la ejecución del Programa se ha encargado al Consejo de la OTAN en cooperación con los demás órganos de la Unión. Los órganos de gestión del programa son el Comité Directivo de carácter político-militar, los representantes permanentes de los países participantes del Consejo de la OTAN (Bruselas) y el Grupo de Coordinación y Colaboración (Mons). En la financiación y el intercambio de información relacionadas con

(31) FEDERYACOV, Sergey: Simposio «Política de Seguridad en el mar Negro», pp. 1-2, Berlín, 3-5 de junio de 2008.

(32) FEDERYACOV, Sergey: Simposio «Política de Seguridad en el mar Negro», pp. 5-6, Berlín, 3-5 de junio de 2008.

(33) En: http://en.wikipedia.org/wiki/Partnership_for_Peace

la aplicación del Programa de asociación participan todos los países. El alcance y el ritmo de la cooperación de cada país son individuales y se determinan de acuerdo con sus preferencias y oportunidades financieras. En consecuencia, cada uno de los países participa en áreas específicas de colaboración: la planificación militar y los presupuestos militares, el control democrático de las Fuerzas Armadas, la planificación conjunta, la capacitación de personal, ejercicios conjuntos y la creación de oportunidades para la adopción de medidas por parte de la OTAN en operaciones de paz, etc.

Con el fin de ampliar las consultas en el ámbito político y en materia de seguridad dentro de la PfP, en mayo de 1997 fue creado el Consejo de Cooperación Euroatlántico (34). Incluye 46 países: 26 miembros de la OTAN y 20 países en cooperación: Austria, Azerbaiyán, Albania, Armenia, Bielorrusia, Georgia, Irlanda, Kazajistán, Kirguizistán, Macedonia, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Ucrania, Finlandia, Croacia, Suiza y Suecia.

Papel de la OTAN, la Unión Europea, Estados Unidos y Bulgaria

Posiciones y contribución de la OTAN

Después de que tres Estados del mar Negro: Bulgaria, Rumania y Turquía sean miembros de la OTAN, la zona del mar Negro es ahora parte de su área de responsabilidad. Esto requiere la participación en iniciativas conjuntas para ampliar la cooperación entre los aliados y socios. Importancia para la Alianza adquiere el desarrollo de las relaciones con los países del mar Negro en el marco del Programa PfP y el apoyo a la reforma en el ámbito de la defensa en Ucrania, Georgia, Azerbaiyán y Armenia. Los últimos informes de la OTAN sobre el progreso de estos países en la aplicación de los programas de cooperación son positivos (35).

La OTAN se declara dispuesta a apoyar los esfuerzos de los países del mar Negro (aliados y asociados) para fortalecer la seguridad en la región. Subraya la necesidad de aumentar el papel y la coordinación en las actividades de las instituciones regionales, profundizar la cooperación marina, reforzar el control de las comunicaciones marítimas, la realización de la vigilancia aérea e inteligencia, las medidas de control sobre los armamentos y de fomento de la confianza, etc. Presta especial atención a la necesidad de desarrollar programas regionales de lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada y el aumento de la eficiencia del control fronterizo y aduanero, la defensa civil y la gestión de crisis. Pone el acento sobre el peligro de los problemas transfronterizos ecológicos y la necesidad de aumentar las capacidades de los países para reaccionar en caso de desastres naturales y accidentes.

La política de la Alianza (36) hacia la seguridad de la región del mar Negro se caracteriza por los siguientes principios y criterios:

(34) En: <http://www.nato.int/issues/eapc/>

(35) Capitán primer rango, profesor doctor Boyan Mednikarov, jefe adjunto del Colegio Superior Naval «N. Y. Vaptsarov», Informe en la conferencia «Aspectos geopolíticos y de derecho marítimo en las relaciones internacionales», pp. 2-4, Varna, 2007.

(36) En: <http://nato.w-europe.org/show.php?art=80&rubr=37>, pp. 7-8.

1. El fortalecimiento de la seguridad regional es parte de los esfuerzos más amplios para consolidar la estabilidad, la democracia y el desarrollo económico de los países de la región y su integración a la comunidad euroatlántica.
2. La seguridad en la región es responsabilidad de los países costeros, pero al mismo tiempo la participación de organizaciones como la OTAN y la Unión Europea puede optimizar la cooperación regional existente.
3. La cooperación en materia la seguridad en la región del mar Negro debe evolucionar de manera beneficiosa para todos los Estados de la región.
4. Cualquier iniciativa para reforzar la seguridad en la región debe ser compatible con el pleno respeto del Derecho Internacional y las legislaciones nacionales.

Aunque la cuestión de la seguridad en el mar Negro se plantea en diversos grupos de trabajo de la OTAN en su conjunto, no está entre los principales puntos del orden del día de la organización. Dada la fuerte posición de Rusia para evitar la presencia militar en el mar Negro de países fuera de la región del mar Negro, fuera de lo establecido en la Convención de Montreux, en este momento la OTAN difícilmente podría llevar a cabo una operación suya en la región. Además, Turquía, que trata de mantener su posición de liderazgo también bloquearía una decisión similar.

Posiciones y contribución de la Unión Europea

Con la adhesión de Bulgaria y Rumania en el año 2007, la Unión Europea recibió una presencia geográfica estratégica en la región del mar Negro y la oportunidad de ser un jugador completo en la región del Mediterráneo y del Báltico. Sin embargo, todavía no puede utilizar todo su potencial en la región del mar Negro puesto que de momento carece de una estrategia unificada para toda la región. Por lo tanto, la interacción con los países en la región del mar Negro se realiza dentro de los marcos del proceso de ampliación de la Unión Europea hacia Turquía, la política europea de cooperación: Ucrania, Moldavia, Georgia, Azerbaiyán y Armenia y la cooperación estratégica con Rusia. Por lo tanto, la política exterior de la Unión Europea en la región del mar Negro se basa principalmente en las relaciones bilaterales con los países de la región (37).

Un intento para la introducción de unos marcos unitarios para una actividad multilateral directa de la Unión Europea en la región del mar Negro es «Sinergia del Mar Negro»: Documento de programa publicado en el año 2007. En éste como sectores clave que requieren una mayor cooperación regional se enumeran: la energía, el transporte, la protección del medio ambiente, la circulación de personas y bienes y la seguridad. Este Documento, sin embargo, es más bien declarativo porque no da una postura política clara de la Unión Europea sobre las cuestiones problemáticas de la región del mar Negro.

El Informe (del 20 de junio de 2008) de la Comisión Europea sobre los progresos alcanzados en el primer año de la cooperación dentro del marco determinado en la «Sinergia del Mar Negro» como las orientaciones principales de la cooperación se enumeran: el proceso de democratización, el respeto de los derechos humanos y el buen gobierno,

(37) HAMILTON, Daniel and MANGOTT, Gerhard (eds.): *The Wider Black Sea Region in the 21st Century: Strategic, Economic and Energy Perspectives*, pp. 253-276, (Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2008).

la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente del mar Negro; la aplicación de la regulación regional de la pesca, el fomento de la cooperación en la esfera de la energía y el transporte, la lucha contra la inmigración ilegal. El Informe contiene también propuestas para la próxima fase de cooperación dentro del marco de la «Sinergia del Mar Negro»: el establecimiento de unos propósitos concretos comunes en los ámbitos de cooperación ya delineados, la determinación de un Estado que asumirá el papel de coordinación en la consecución de los objetivos determinados y la realización de una cooperación sectorial para desencadenar la financiación total del proyecto (38).

Para «Sinergia del Mar Negro» la tarea de una cooperación regional intensa no incluye la resolución de los conflictos congelados, pero se subraya que la cooperación debe contribuir al aumento de confianza entre los participantes mismos y eliminar los obstáculos que impiden resolver el problema.

El 1 de octubre de 2008 se lanzó la misión de la Unión Europea en Georgia. Es una misión autónoma, civil y desarmada. Se realiza dentro de la política europea general de seguridad y defensa. Su principal objetivo es reducir las tensiones después de la guerra para estabilizar la situación y garantizar la postura de Georgia y de Rusia hacia el plan de paz logrado a través de la mediación de la Unión Europea. En la misión participan 352 personas (incluidas 200 personas observadoras), de 22 Estados miembros de la Unión. Ellos están comprometidos en diferentes campos: militares, policíacos, jurídicos y de derechos humanos. La mayoría de los observadores son de Francia, Italia, Suecia y Alemania. Bulgaria participa con cuatro observadores en la ciudad de Gori. El estado mayor de la misión se encuentra en Tiflis, con oficinas regionales en Gori, Poti y Zugdidi. El presupuesto de la misión es de 35 millones de euros. Los observadores patrullan en las zonas de amortiguamiento de Georgia con Abjasia y Osetia del Sur y vigilan para la aplicación del acuerdo de alto el fuego entre Rusia y Georgia.

Se espera que la Unión Europea movilice su actividad en relación con la profundización de la cooperación con los países de la región del mar Negro dentro de la política europea de buena vecindad y base bilateral con el fin de reforzar la seguridad.

Posiciones y contribución de Estados Unidos

Estados Unidos aspiran a un mayor protagonismo en la región y expresan abiertamente su interés para aumentar la seguridad en el mar Negro. Su posición es que los tres países de la OTAN: Bulgaria, Rumania y Turquía, deben mejorar su coordinación y la cooperación en la zona naval. Según la prioridad de Washington debe ser el aumento del nivel de seguridad en la región, y los mecanismos concretos para esto deberían aclararse con respecto a los intereses de los distintos países. Estados Unidos apoyan la idea de la internalización de la operación *Armonía del Mar Negro* con la inclusión de los demás Estados del mar Negro, la adopción de criterios comunes, la coordinación de acciones en las decisiones, el aumento de la guardia costera, la mejora de los contro-

(38) Artículo «Situación política-militar en los países del mar Negro y del mar Caspio», pp. 24-25, en: <http://jurnal-chik.ru/index.php?newsid=994>

les en las fronteras, la activación del intercambio de información, etc. Consideran que la participación de los tres Estados miembros de la OTAN permitirá el uso de los recursos de la operación para las necesidades de la Alianza (39).

Mientras tanto Estados Unidos subraya que no desea tener un papel de liderazgo en la región del mar Negro, sino más bien el acceso y la participación en el proceso de garantizar la seguridad. Según ellos el problema de la seguridad en el mar Negro es complejo y necesita más tiempo para la convergencia de las posiciones y lograr la seguridad colectiva. En este sentido, dicen que en esta etapa no apoyarían otra operación en el mar Negro, incluso una de la OTAN con el fin de no crear tensión en las relaciones con Rusia.

Posiciones y contribución de Bulgaria

La región del mar Negro ha sido siempre de gran importancia para los intereses nacionales búlgaros. Su seguridad y estabilidad son garantía para la prosperidad de la sociedad búlgara. Por lo tanto Bulgaria, lleva una política activa de expansión de la cooperación militar como un medio de mejorar la capacidad del país para contrarrestar las amenazas y riesgos actuales. Esta política ha adquirido aún más claras dimensiones después de la adhesión de Bulgaria en la OTAN y la Unión Europea.

El Gobierno búlgaro aplica medidas para garantizar la seguridad en términos de los posibles riesgos y amenazas, tanto a través de la creación de las capacidades nacionales, así como mediante la participación en diversas organizaciones e iniciativas internacionales. Por lo que se refiere al mar Negro las actividades a nivel nacional son realizadas por las fuerzas navales, la policía fronteriza, la Agencia de Aduanas, los organismos del Ministerio de Transporte, del Ministerio de Agricultura y Silvicultura, del Ministerio de Política de Estado para la Gestión de Desastres y Averías, etc. En el plano más amplio regional e internacional, Bulgaria aspira a mantener sus relaciones de buena vecindad con los países de la región, a trabajar para reducir los riesgos y amenazas y crear un entorno favorable para el desarrollo de la economía, el comercio y el turismo.

Bulgaria defiende constantemente su posición sobre la importancia de la región del mar Negro para la seguridad euroatlántica. Eso se expresa en el hecho de que el mar Negro no debe cerrarse o encapsularse, sino que se debe ver como parte del espacio euroatlántico común con el papel respectivo de las organizaciones internacionales.

Siendo un país del mar Negro y al mismo tiempo uno de los Estados miembros de la OTAN, la República de Bulgaria tiene la capacidad de contribuir a resolver muchas cuestiones relacionadas con la seguridad en la región. Es un puente natural también para el desarrollo de las relaciones de cooperación de la Alianza con los países del mar Negro. En este contexto, Bulgaria utiliza con éxito tanto su participación en las iniciativas regionales (Blackseafor, la BSEC, la SECI, las Medidas para Fomentar la Confianza y la Seguridad en el Ámbito Naval, etc.), como también los mecanismos de cooperación bilateral con los países del mar Negro en el ámbito de la seguridad mediante la actualización de la legislación, la organización de actividades preventivas, la mejora de la interacción entre

(39) En: <http://www.america.gov/st/washfile-russian/2008/June/20080616124113eaifas0.6583673.html>, pp. 1-5.

las fuerzas y los medios involucrados en la preservación del orden, el control fronterizo y aduanero, el intercambio de información y otros (40).

Partiendo de la situación y las perspectivas de desarrollo de la situación en la región y las posiciones de diversos factores internacionales, Bulgaria pretende mantener una política exterior activa con el fin de justificar la necesidad de la preparación de una estrategia colectiva para garantizar la seguridad en la región del mar Negro en el seno de la OTAN, el Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia, la Comisión OTAN-Ucrania y la Unión Europea.

Un elemento importante de la cooperación en materia de seguridad y en particular, para prevenir el tráfico ilícito, es el basado en el Centro de Información y Coordinación de Fronteras en el mar Negro (Burgas) (41). Está diseñado para el intercambio de información a través de las autoridades fronterizas. Se basa en el acuerdo entre los Ministerios del Interior de los seis Estados. El Centro recopila información para la entrada de buques en el medio acuático del mar Negro y la difunde a todos los Estados del mar Negro y a la Organización Marítima Internacional.

Conclusiones

La importancia estratégica de la región del mar Negro crecerá debido a su papel de eslabón entre Europa, Oriente Medio y Asia, y los corredores de energía y transporte transnacionales que pasan a través de él. En los procesos político-sociales y los de la seguridad seguirán influyendo la presencia de los llamados conflictos congelados y el potencial de crisis en los casos caucásicos de la Federación Rusa, Transnistria y Anatolia del Sureste, en cuya base están las aspiraciones secesionistas. Las dificultades que van unidas a la reafirmación de la identidad de los países, las mayores oportunidades para el «renacimiento» de la religión, las relaciones amplias con Oriente Medio contribuirán a la activación del factor islámico, incluida la actividad de las organizaciones fundamentalistas. Los conflictos pendientes y la falta de coherencia en las actividades de los países de la región del mar Negro para neutralizar los riesgos y amenazas seguirá siendo un problema importante para garantizar de la seguridad en la región y tendrá un efecto desestabilizador en su desarrollo.

El terrorismo y la delincuencia organizada se convierten en una importante amenaza para la seguridad de la región del mar Negro que ayuda al fortalecimiento de la cooperación financiera entre los grupos terroristas y criminales. Aumentan las oportunidades para los terroristas de violaciones de las comunicaciones marítimas mediante los ataques contra buques en puertos, zonas costeras y en alta mar.

El libre acceso a los recursos energéticos sigue siendo el elemento principal para el desarrollo de la cooperación económica y el enfrentamiento estratégico en la región. La región del mar Negro seguirá siendo el escenario para la proyección mundial de los

(40) En: http://www.expert-bdd.com/index.php?option=com_content&task=view&id=546&Itemid=35, pp. 4-7.

(41) NIKOLOV, Simeon: Informe «Proyecciones geopolíticas y aspectos de la Seguridad y Defensa en la región del mar Negro», pp. 23-24, Varna, 31 de octubre de 2008.

intereses regionales y de jugadores de otras regiones. Con el aumento de la producción y el tránsito de recursos energéticos, tendrá cada vez más actualidad el problema con garantizar la seguridad de las rutas de energía que se cruzan en esta región. Se mantiene la posibilidad potencial de que se conviertan en objetivo de grupos criminales y terroristas y de ser utilizadas para manipulación política al escalar las contradicciones étnico-religiosas.

La importancia geoestratégica de la región del mar Negro para la OTAN, la Unión Europea y las organizaciones regionales hace que la necesidad de la aplicación de medidas uniformes para superar la crisis potencial y llevar a cabo una lucha eficaz contra las amenazas asimétricas con el objetivo final de crear una zona de estabilidad homogénea euroatlántica. Un impacto en las posturas de cada uno de los países de la región tendrán también los dividendos políticos y económicos esperados.

De la búsqueda de una solución mutuamente aceptable para garantizar conjuntamente la seguridad marítima, dependerá si el mar Negro se convertirá en un corredor de transporte fiable o en una barrera de agua para el comercio y la economía internacional, si se convertirá en un eslabón o barrera que divide a las naciones, religiones y culturas.

LA PESD O LA PROBLEMÁTICA DE AUNAR VOLUNTADES Y FUERZAS

Juan Martínez Pontijas

*Especialista universitario en Fundamentos
de la Paz la Seguridad y la Defensa*

Introducción

Es una realidad palpable que la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) ha avanzado enormemente desde la Cumbre de Saint-Malo del año 1998, como parte integrante de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC). Las circunstancias actuales, con la ratificación y entrada en vigor del Tratado de Reforma de la Unión (Lisboa, 2008), parecen indicar que la Unión Europea se encuentra en un momento decisivo para, por fin, disponer de elementos propios de seguridad y defensa, que le permitan respaldar su acción política y diplomática en el mundo.

Para afrontar los desafíos mundiales y las principales amenazas, es necesario que la Unión Europea se dote de las capacidades militares y civiles adecuadas para desempeñar, de forma responsable y autónoma, su papel de actor global en el escenario actual. Ese proceso ha sido, y está siendo, largo y complejo y requiere una enorme voluntad de construir un auténtico pilar europeo de defensa, ya sea en el seno de la Alianza Atlántica o con elementos y estructuras más independientes. Sea como fuere, parece evidente que la Unión Europea debe ser capaz de garantizar su propia defensa para poder ser un factor de paz y equilibrio mundial.

La Unión Europea es un actor global y así la perciben otros actores, individuales y colectivos, que desean colaborar con ella para la resolución de conflictos o situaciones de crisis que no pueden o no quieren resolver de forma individual. A medida que la Unión aumenta su capacidad de contribuir a la seguridad, aumentan las expectativas y demandas, tanto internas como externas. Sin embargo, los resultados de la PESD siempre han estado por debajo de lo que podía esperarse. Ello se debe a que, desde los inicios, su desarrollo se ha visto lastrado por una serie de problemas conceptuales, estructurales y políticos, principalmente, que han hecho que su avance haya tenido una velocidad muy variable.

Las siguientes páginas pretenden, de manera muy somera, enumerar algunos de dichos problemas que, a juicio del autor, representan gran parte del freno existente al desarrollo de la PESD. Para ello, primeramente, se esbozan a grandes líneas el contexto actual de la PESD así como su referencia conceptual, la Estrategia Europea de Seguridad (EES). Una vez planteadas se desglosan sucesivamente, de forma muy breve, los problemas que parecen tener mayor calado en los ámbitos del desarrollo de iniciativas políticas, del establecimiento de estructuras idóneas y de la integración de las fuerzas

y capacidades europeas en la PESD. Finalmente, a modo de conclusión, se expresarán una serie de reflexiones sobre la situación actual y hacia dónde y cómo, previsiblemente, parece encaminarse el proceso de desarrollo de la seguridad y la defensa de la Unión.

La defensa colectiva

A raíz de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, los países occidentales pasaron del concepto de Defensa Nacional (1) al de defensa colectiva, causa de la creación de organizaciones internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), etc. Se evoluciona, por tanto, desde una concepción autárquica de la defensa, donde cada Estado solamente contaba con sus propias fuerzas para enfrentarse a sus peligros, a otra que entiende la defensa como un esfuerzo colectivo, al que contribuyen diversos Estados con sus Fuerzas Armadas, para alcanzar un fin común y ligado, por tanto, a la seguridad compartida. Hoy es difícilmente previsible una situación militar en la que no actúen coordinadamente varios países. Se trata de aunar esfuerzos en economías de escala; ya que garantizar un esfuerzo sostenido durante muchos meses es más sencillo entre dos o más naciones que expresan elementos de solidaridad política.

En suma, aún reconociendo que la decisión última de comprometer y poner en peligro la vida de tropas nacionales en un conflicto sigue siendo una cuestión dependiente de la soberanía nacional, la realidad de la experiencia militar apunta a una consolidación de la defensa colectiva y que en el caso de la Unión Europea, añade un nuevo matiz, el de la defensa común. Término novedoso en su concepto pero viejo en su significado que aún tiene mucho camino por recorrer. La necesidad de ser capaz de responder a tales demandas colectivas o comunes, por un lado, y de poder operar con los Ejércitos de países aliados, por otro, hace que la internacionalización o multinacionalización de la defensa se plasme en nuevos conceptos, formas y procedimientos, así como en programas de material que sólo pueden desarrollarse y tener pleno sentido desde una óptica que trasciende el ámbito nacional.

Es difícil establecer la diferencia entre ambas modalidades de defensa, común o colectiva, si bien existe una difusa diferencia que puede apreciarse en el compromiso de las naciones componentes, subyacente en la forma de entender y participar en cada una de las dos organizaciones tipo en las que básicamente se desarrollan ambas clases de defensa, OTAN u OSCE en el marco colectivo y la Unión Europea en el común.

La defensa colectiva busca unir esfuerzos ante una amenaza común con medios y métodos previamente consensuados, mientras que la defensa común (aplicable en el futuro a la Unión Europea) tiene un fundamento de unidad supranacional, actuando como un único ente dotado de una identidad propia, como una entidad política única e individual en una frontera que abarque todos los países miembros, actuando contra una amenaza que, por supuesto, deja de tener el adjetivo «común», para ser una amenaza a Europa.

(1) Cada país era el que tenía toda la responsabilidad de su defensa ante cualquier amenaza, de manera independiente y supeditada a las alianzas *ad hoc* que se pudieran firmar.

De alguna manera es similar a hablar de la defensa de un «país» ante una amenaza, sólo que este nuevo ente político comprende a día de hoy, 27 países (2).

Por tanto, se establece un sistema de seguridad entre los Estados miembros para beneficio de todos ellos. Posteriormente tanto la Unión Europea como la OTAN, entre otras, han evolucionado hacia el concepto más amplio de seguridad colectiva (3) buscando la proyección de la estabilidad y la paz, para que no sea necesario utilizar la defensa, al tratar de evitar desde un primer momento, aquellos riesgos que pudieran representar futuros peligros.

La PESD

En este contexto, a raíz de la decisión norteamericana de orientar su política de defensa en una dirección más autónoma y al constatarse tras la crisis de Kosovo que Europa no podía afrontar su propia seguridad de forma autónoma sin el respaldo militar de Estados Unidos, Reino Unido y Francia deciden sentar las bases de la futura PESC-PESD en diciembre de 1998, en la Cumbre de Saint-Malo.

Desde entonces, se ha ido impulsando el desarrollo concreto de estructuras y capacidades de la PESD en las decisiones adoptadas por sucesivos Consejos Europeos. El desglose de los mismos es, de forma somera el que a continuación se relaciona:

1. Consejo Europeo de Colonia (1999): los Estados europeos manifestaron su determinación de dotar a la Unión de medios, capacidades y recursos para llevar a cabo una auténtica PESD con misiones de prevención y gestión de crisis, ya definidos en el Tratado de la Unión Europea; al tiempo que se comprometían a mejorar la eficacia de los medios militares europeos sobre la base de las capacidades militares existentes. Finalmente, se comenzó a perfilar toda la estructura orgánica de la nueva política, definiéndose la estructura de un Comité Político y de Seguridad (COPS), un Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y un Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE).
2. Consejo Europeo de Helsinki (1999): se determinó dotar a la Unión Europea de la capacidad necesaria para ejecutar con autonomía las misiones tipo *Petersberg* (humanitarias, de mantenimiento de la paz y gestión de crisis), decidiéndose crear nuevos órganos y estructuras político-militares que permitiesen asegurar la orientación política y la dirección estratégica necesaria. Para la conducción de misiones tipo *Petersberg* se fijó el Objetivo de Fuerza 1999 (*Headline Goal*) de la Fuerza de Reacción Rápida (FRR).
3. Consejo Europeo de Santa María da Feira (2000): se trató el desarrollo de capacidades militares y civiles para la gestión de crisis, buscándose el establecer una evaluación militar cualitativa precisa de las aportaciones de cada Estado. Además, se instituyó un Comité encargado de los aspectos civiles relativos a la gestión de crisis y una serie de objetivos militares prioritarios. De igual modo, además de establecer los principios

(2) PÉREZ DE TENA MARTOS, E.: «Integración de las Fuerzas e Iniciativas Multinacionales Europeas en la PESD», *Monografías del CESEDEN*, Madrid, 2006.

(3) Cumbre de Washington, 1999.

de colaboración y acuerdo que permitan a la Unión Europea tener acceso a los medios de la OTAN, sirvió para definir los principios y modalidades de participación en la gestión militar de crisis de países europeos que, no siendo miembros de la Unión Europea pero sí de la OTAN, lo hagan bajo el mando de la Unión Europea. En cuanto a la gestión militar de crisis, se llegó a un compromiso de capacidades sobre el objetivo de fuerza. Respecto a la gestión civil de crisis se trató de la creación de fuerzas policiales, del Comité Civil en el órgano del EMUE, de acciones encaminadas a reforzar el Estado de Derecho, la Administración Civil y la Protección Civil.

4. Consejo Europeo de Niza (2000): se reforzaron y definieron las estructuras de la PESD (COPS, CMUE y EMUE) y se establecieron de forma permanente. Ello implicaba dotarse tanto de capacidad de mando, como de inteligencia propia, de medios de despliegue y operativos adecuados. Se tomó la decisión de no crear el Ejército europeo pero sí de desarrollar una capacidad autónoma de la Unión Europea que le permita adoptar decisiones y emprender y dirigir operaciones militares, en los ámbitos en que la OTAN no intervenga, para realizar operaciones *Petersberg* en respuesta a crisis internacionales. También se acordó la creación de instrumentos civiles para afrontar las crisis que pudieran producirse. Finalmente, se sentaron las bases para la cooperación con terceros: Organización de Naciones Unidas (ONU), OSCE, miembros de la OTAN ajenos a la Unión Europea, etc.
5. Cumbre de Roma (2003): se propuso la creación de una Fuerza de Gendarmería Europea entre los países europeos que cuentan con fuerzas policiales de carácter militar.
6. Cumbre de Kasterlorizo (2003): se desarrolla el concepto europeo de seguridad que debería englobar la posición de la Unión Europea en materia terrorista y en torno a las armas de destrucción masiva.
7. Consejo Europeo de Bruselas (2003): se aprobó la *Estrategia de Seguridad de la Unión Europea*.
8. Consejo Europeo de Bruselas (2004): quedó definido el *Objetivo de Fuerza 2010* en el que se realiza un planteamiento más flexible y cualitativo, haciendo hincapié en la eficacia militar, la capacidad de despliegue y la disponibilidad, pero basándose en una rigurosa planificación militar y de objetivos. Fruto de esto será el establecimiento de los *Battlegroups*, que perfilará unas fuerzas más reducidas pero más flexibles. En segundo lugar, se incidió en el apoyo a las relaciones Unión Europea-ONU, asumiendo los compromisos del multilateralismo. Se desarrolla también un plan de acción para la gestión civil de crisis en cuatro áreas fundamentales: policías, fortalecimiento del Estado de Derecho, Administración Civil y Protección Civil, lo que quedó reafirmado con la aprobación del *Objetivo Global Civil 2008*.
9. Tratado de Reforma de la Unión Europea, Lisboa, (2008): se establecen dos nuevas formas de cooperación: la cooperación reforzada en el ámbito de la seguridad y la defensa y cooperación estructurada permanente en el de la defensa.

La EES

La EES merece un desarrollo más en detalle dentro del desglose anteriormente presentado, puesto que supuso un importante hito en el camino de afianzamiento de la

PESD así como en el desarrollo del concepto de respuesta rápida. Su relevancia reside en el hecho de que, por vez primera, Europa dejaba meridianamente claro su deseo de contar con una estrategia que le permitiera influir en el resto del mundo desde su propia perspectiva; esto es, sin necesidad de recurrir a los tradicionales vínculos transatlánticos.

Así, enmarca los esfuerzos realizados hasta la fecha de su redacción y proporciona una guía a medio y largo plazo para alcanzar los objetivos estratégicos (4). Enumera los principales desafíos mundiales y las principales amenazas que, consecuentemente y bajo el marco del multilateralismo eficaz, han de concretarse en las implicaciones estratégicas para Europa y que, en definitiva, se pueden resumir en ser activos, coherentes y capaces (5). Consecuencia de lo anterior, la EES identifica las áreas de actuación en las que se debe desarrollar el máximo potencial que, en el terreno militar son:

1. Incremento de las capacidades militares, para que los Ejércitos sean fuerzas móviles más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas.
2. Mayor intercambio de inteligencia entre los Estados miembros y sus socios, con objeto de poder evaluar conjuntamente las amenazas, como la mejor base para la actuación común.
3. Potenciar los dispositivos Unión Europea-OTAN, Acuerdos «Berlín Plus», como medio de reforzar la capacidad operativa de la Unión y proporcionar el marco de la asociación estratégica entre ambas Organizaciones.

Es significativo señalar que la EES no planteaba, en ningún momento, prescindir de la OTAN, sino que, por el contrario, no dejaba lugar a dudas sobre la lógica colaboración que debía presidir las relaciones bilaterales y, sobre todo, el mantenimiento de los estrechos lazos con los aliados norteamericanos.

Pero, sin duda, el mensaje más significativo que cabe deducirse de la EES era que, puesto que el entorno de seguridad se había modificado (11 de septiembre de 2001, Irak, Afganistán, etc.) y habida cuenta de la voluntad de Europa para asumir progresivamente un papel más activo en dicho entorno, era preciso dotarse de las herramientas necesarias e imprescindibles. Esto es, que, obviando las relaciones diplomáticas, se hacía imperativo el obtener las capacidades que permitieran, llegado el caso, materializar sobre el terreno las líneas maestras de las decisiones europeas en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Por ello, la EES supuso la culminación del proceso inicial de gestación de la PESD desde la Cumbre de Saint-Malo, estableciendo el Objetivo de Capacidades Militares para 2007, el desarrollo estructurado de capacidades civiles de policía, Estado de Derecho, Protección Civil y la institucionalización, tras la creación del COPS, del CMUE y del EMUE.

(4) La EES fue aprobada en diciembre de 2003 por el Consejo Europeo y marca los objetivos estratégicos de la seguridad europea:

- Hacer frente a las amenazas.
- Crear seguridad en los países vecinos.
- El orden internacional debe estar basado en el multilateralismo eficaz.

(5) Se basa en el compromiso con el sistema de la ONU, en la cooperación con organizaciones regionales y en el vínculo transatlántico.

Problemática del desarrollo estructural de la PESD

El desarrollo de la PESD, si bien ha sido de gran importancia durante los últimos 15 años, está lastrado por importantes problemas que afectan al desarrollo organizativo de la misma y que ralentizan de forma significativa la materialización de las iniciativas y decisiones que se emprenden a su amparo.

Quizás el problema de base sea que *la Unión Europea es un actor multilateral*. Ello provoca que, a diferencia de Estados Unidos, le resulte sumamente difícil el establecer estrategias y políticas comunes, habida cuenta de la dispersión de intereses e instrumentos entre Comisión, Consejo y Estados miembros. El artículo 4.2 del Tratado de Lisboa reconoce que la seguridad nacional es una competencia exclusiva de los Estados miembros y que son los Gobiernos de éstos los responsables de la misma ante sus Parlamentos y su ciudadanía. Por otro lado, se da la paradoja, de que la Unión Europea únicamente dispone del ejercicio de la competencia que le deleguen sus Estados miembros y no responde de sus actos ni ante el Parlamento Europeo ni ante la ciudadanía europea.

Así pues, la diferente concepción que de la PESD tiene cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea condiciona profundamente su constitución real (6). Algunos quieren avanzar más rápido y en varias direcciones, implicándose en crisis civiles y militares, con objetivos ambiciosos y aportando gran cantidad de capacidades. Otros son más restrictivos y opinan que los esfuerzos han de centrarse en áreas más específicas, primando el componente civil y la cooperación cívico-militar y dejando la acción militar de mayor importancia a la OTAN (7).

Íntimamente relacionado con el carácter multinacional de la Unión Europea, otro problema de calado para el desarrollo efectivo de la PESD son *las relaciones con la OTAN* y, más precisamente, con Estados Unidos. La cuestión de cómo reforzar la seguridad y defensa europeas sin que ello debilite el vínculo transatlántico ha sido una constante. Problemas como el encaje de Francia en la Organización Atlántica, las malas relaciones greco-turcas, las luchas por los cuarteles generales, la actualización de los Acuerdos «Berlín Plus» y otros han dificultado las relaciones entre ambas partes en multitud de ocasiones. A estos problemas permanentes hay que añadir las diferencias coyunturales derivadas de las diferentes posturas europeas ante las guerras de Irak y Afganistán.

Sin embargo, los últimos acontecimientos parecen indicar un cambio de actitud por parte de Estados Unidos hacia la PESD y, derivado de ello, de la OTAN. Prueba de ello ha sido la primera declaración explícita de la OTAN de apoyo a la defensa europea en la Cumbre de Bucarest en 2008. Además, países como Francia y Alemania, muy críticos los últimos años, han cambiado su postura y se muestran más abiertos al incremento cualitativo y cuantitativo de las relaciones transatlánticas. La mejora de las relaciones parece plasmarse, por un lado, en que Estados Unidos reclaman una PESD más afianzada y operativa y, por otro, en que los países de la Unión Europea parecen haber entendido

(6) MOLINER GONZÁLEZ, J. A.: «De la PESD a la PCSD: La cooperación estructurada permanente», *ARI*, número 55, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.

(7) ARTEAGA, F.: «La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después», *ARI*, número 15, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.

que no deben ser demandantes de una seguridad que sólo es capaz de proporcionar el aliado norteamericano (8).

Los diferentes *aportaciones económicas* con respecto al esfuerzo en lo referente a la seguridad y la defensa no cabe duda que también afectan profundamente al desarrollo de la PESD. Aunque la EES reconocía la necesidad de contribuir para obtener capacidades militares que pudieran aplicarse, llegado el caso, en intervenir en una situación de crisis no se han establecido los mecanismos necesarios para la distribución equilibrada del esfuerzo militar. Los 27 países de la Unión Europea representan el 20% del gasto mundial anual en defensa pero la mayor parte del mismo se dedica a personal en lugar de invertirlo en tecnología o capacidades de proyección estratégica. Sólo unos pocos realizan un esfuerzo relevante mientras que los demás o son neutrales o carecen de capacidades militares o, simplemente, son consumidores de seguridad. Parece indudable que, en este contexto de contribuciones desiguales, escasas e ineficaces resulta muy complicada la consolidación de estrategias colectivas.

En relación con lo anterior, existe una gran frustración sobre las expectativas generadas por la Agencia Europea de Defensa (AED) que, en la práctica, se limita a verificar los compromisos de capacidades nacionales y a obtener mejores precios del material militar pero desatendiendo enormemente su objetivo de mayor calado, el fomentar proyectos de investigación comunes. Es fundamental que la AED sirva de motor para lo comunitario y se vinculen la industria y la economía para alcanzar el desarrollo en las capacidades que garanticen la defensa de Europa, como ocurrió cuando se fundó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, hace ya seis décadas (9).

Problemática del marco conceptual de la PESD

Las diferencias de cultura estratégica entre los Estados miembros de la Unión Europea condicionan la forma y las cualidades en las que se deben poner en marcha las capacidades, estructuras y protocolos de la PESD. Derivado de ello, se presentan problemas sobre cómo afrontar cambios conceptuales en el ámbito de la seguridad. La Unión Europea carece de los recursos para asimilar conceptos como la integración de la seguridad interior y exterior, la gestión integral de crisis o la coordinación entre agencias. De hecho, la EES no es capaz de precisar cómo conectar el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, por el lado policial, judicial y aduanero de la Unión Europea, con la autodefensa colectiva de la OTAN. Pero no sólo eso, se da la circunstancia, ciertamente chocante de que, estando la PESD subordinada a la PESC, la primera cuenta con una estrategia de orientación, la EES, mientras que la segunda carece de ella.

En los últimos seis años, la EES, como marco conceptual de la PESD ha permitido el empleo de las capacidades de la misma en el desarrollo de una veintena de misiones. Teniendo en cuenta la situación de partida y los objetivos asumidos dentro de las limita-

(8) FERNÁNDEZ SOLA, N.: «¿Una nueva Estrategia Europea de Seguridad 2009?», *ARI*, número 36, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009

(9) MARTÍ SEMPERE, C.: «La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa», *ARI*, número 33, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008.

ciones materiales y políticas, el balance puede considerarse relativamente positivo. Sin embargo, la preferencia demostrada por la actuación en un entorno próximo a la Unión Europea, por las medidas de *soft power*, por las misiones eminentemente civiles y por una contención en el gasto de Defensa inducen a pensar que, quizás, la EES no esté adaptada conceptualmente ya que dichas tendencias chocan con la pretensión de la Unión de convertirse en un actor global con impacto real sobre los asuntos de importancia que afecten a la seguridad global.

En primer lugar, parece necesario realizar una *revisión en la identificación de las amenazas* para adaptarse a la situación estratégica actual. Sin olvidar los riesgos derivados del terrorismo o el crimen organizado, no deben dejarse de lado los riesgos nucleares presentes o potenciales en países como Irán o Corea del Norte y debe manifestarse la voluntad de enfrentarse a ellos de forma conjunta por medios diplomáticos y/o por la presión militar y económica. Todo ello sin olvidar el ciberterrorismo y la piratería como formas de violencia organizada o el cambio climático y la seguridad energética como catalizadores de conflictos regionales.

La invasión de Georgia por parte de Rusia en 2008 fue un conflicto relacionado profundamente con la seguridad y el control de los recursos energéticos. Pero, en paralelo, introduce *la cuestión relativa a la integridad territorial*. Cuando se redactó la EES se asumía que no existían amenazas a la integridad territorial, ni de los Estados miembros ni de otros Estados próximos. Con la ampliación al Este, ya no parece tan evidente que la integridad territorial no debiera constituir un objetivo de la EES. A esta inclusión se oponen dos factores de importancia. Primero, la falta de medios y de voluntad política por parte de la Unión Europea para proceder a la defensa de territorios por medio de la aplicación de cláusulas del tipo «artículo 5 de la OTAN». De hecho, las últimas adhesiones a la Unión Europea han venido precedidas por el ingreso en la OTAN. En segundo lugar, la inclusión de esta amenaza implicaría la declaración de Rusia como amenaza para la seguridad europea.

Habida cuenta de la importancia estratégica de Rusia para la Unión Europea y sus vínculos con ella, se hace necesaria una aproximación cooperativa. Ello no debe impedir un pronunciamiento claro, sin ambigüedades, acerca de la política comunitaria frente a Rusia como elemento esencial de la seguridad europea.

En tercer lugar, la EES debiera *precisar claramente las modalidades y situaciones para el uso de la fuerza* por parte de la Unión. Aunque ha quedado patente la preferencia por instrumentos civiles de gestión de crisis, es evidente que determinadas misiones de las desarrolladas hasta la fecha han necesitado del empleo de la fuerza militar y ello no ha de dejarse a la improvisación ni al criterio del jefe de una operación en un momento determinado. En este sentido, la EES debe dejar de ser descriptiva para ser prescriptiva, desarrollando estrategias explícitas para las intervenciones de la Unión Europea, en las que se equilibren todos los elementos al alcance de la Organización.

Finalmente, la EES debe *establecer una priorización* de los intereses y de los objetivos estratégicos de la PESD. Aunque se afirma que la seguridad del entorno próximo se considera clave, si se analizan la veintena de misiones desarrolladas hasta ahora, cinco han tenido como escenario la República Democrática del Congo, dos se han desarrollado en

Palestina y una en Indonesia. Sin negar la necesidad y oportunidad de dichas misiones, parece conveniente indicar con arreglo a qué criterios o estrategia se han acometido y ello aún a riesgo de llegar a la conclusión de que se han realizado porque existía acuerdo entre los Estados incluso aunque no estuvieran entre las prioridades europeas. Por otro lado, también puede sacarse como conclusión lo contradictorio de semejante preferencia por el entorno próximo ya que la Unión Europea aspira a ser un actor global y, por tanto, no puede limitar sus intereses a una determinada zona.

Sea como fuere, parece necesario que la PESD, a través de la EES, establezca una priorización en lo referente a las áreas de interés, ampliando el foco de actuación más allá del entorno inmediato pero evitando, al mismo tiempo, quedar relegada en las zonas próximas frente a otros grandes actores internacionales.

Problemática de la integración de fuerzas en la PESD

El desarrollo de la PESD ha supuesto una evolución, tanto conceptual como estructural, de la idea tradicional de integración, no siendo estrictamente comunitaria ni plenamente intergubernamental, constituyendo la figura del Alto Representante/Secretario General (AR/SG), a falta de un ministro de Asuntos Exteriores, su expresión más gráfica. Al tratarse de uno de los núcleos duros de la soberanía de los Estados, en esta área de la seguridad y la defensa, se han desarrollado de forma significativa muy diversas formas de integración flexible, que es una realidad al margen de los Tratados a través de un limitado número de países de la Unión Europea (Eurocuerpo, Brigada franco-alemana, etc.). Ello se debe a que, caso de no existir el consenso en la Unión (10) y puesto que continúa existiendo el veto en el segundo pilar, la PESD, es posible que un país pueda bloquear la decisión de iniciar una cooperación reforzada, haciendo su aplicación práctica muy limitada.

Existen acuerdos entre diferentes naciones europeas para conformar fuerzas que, como capacidades combinadas, se ofrecen bien a la Unión Europea bien a la OTAN, o incluso al margen de ellas mediante una cooperación de manera permanente, a través de la creación de instituciones o a través de acuerdos de colaboración. De ahí surge el primer problema: *los países ofrecen sus capacidades a las dos Organizaciones*: es decir, las mismas fuerzas sirven para los cometidos nacionales, los de la OTAN (nutriendo la Fuerza de Respuesta de la OTAN de turno) y los de la Unión Europea. Esto exige coordinar y desarrollar los detalles técnicos y prácticos para conseguir que especificaciones, métodos y procedimientos sean los mismos en ambas Organizaciones, por lo que cobra especial relevancia el intercambio de información en el marco de los acuerdos OTAN/Unión Europea.

Existen múltiples fuerzas internacionales en el seno de la Unión Europea, en los tres ámbitos, terrestre, aéreo y marítimo, con peculiaridades específicas y diferentes países integrantes en cada una de ellas, no todos pertenecientes a la Unión Europea. Así, en área terrestre se puede citar al Eurocuerpo o la Eurofuerza Operativa Rápida, en el

(10) BENEYTO, J. M.: *Cuadernos de Estrategia*, número 129, «Reflexiones finales sobre la profundización de la Unión Europea en la PESD», Madrid, 2004.

aéreo al Grupo Aéreo Expedicionario y en el naval la Fuerza Marítima Europea, la Fuerza Anfibia hispano-italiana o la Iniciativa Anfibia Europea. En definitiva, sólo existe una variada panoplia de alianzas e iniciativas que, tratando de integrar fuerzas de diferentes países, no consiguen despegar hacia una unificación real, que sea la fuerza base de la PESD.

El problema añadido a la integración de todas estas fuerzas radica en el ofrecimiento a terceros países para participar y cooperar en las misiones *Petersberg* dentro de la Unión Europea, como se estableció en el Informe de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza. Para solventarlo se crearan los comités *ad hoc* necesarios con aquellos países pero, en el día a día, desempeña un papel fundamental el Comité de Contribuciones, principal foro de debate de los problemas relativos a la gestión de crisis, trabajando en paralelo con el COPS y manteniendo un estrecho intercambio de información con la OTAN. Además tiene la importante responsabilidad de extraer las lecciones aprendidas en las operaciones, su valoración y apreciación, convirtiéndolo en elemento potenciador de las respuestas para terceros países ante las consultas planteadas por el COPS o el CMUE.

Sin embargo, al hilo de lo anterior, se constata que el marco institucional y las *estructuras orgánicas y administrativas* en las que se toman las decisiones y se planifican las operaciones *de gestión de crisis son demasiado complicadas de gestionar*. Por un lado, es sumamente complejo coordinar las actividades entre actores de seguridad y defensa, actores comunitarios y actores de Justicia e Interior. Por otro, también resulta difícil conseguir la coordinación entre los propios actores del Secretariado General del Consejo y da la impresión de que la tendencia se dirige a una cada vez mayor complejidad cuando se enumeran los órganos que se han ido creando: el EMUE, las Direcciones Generales VIII de Asuntos Militares y IX de Gestión de Crisis Civiles, la Célula Civil-Militar encuadrada en el EMUE y la reciente Unidad de Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil.

La PESD es un proceso que precisa consolidar, antes que ampliar, las estructuras y los procedimientos que permitan responder con rapidez y eficacia ante las crisis que emergen, sin esperar a entender de proyectos y plazos. Además, la unanimidad para llegar a las decisiones es cada vez más complicada de conseguir y precisa de un enorme esfuerzo negociador que se traduce en un retraso en las respuestas.

La eficiencia de las respuestas también está sumamente relativizada por los *condicionantes nacionales para la constitución de las organizaciones operativas*. En este sentido, es necesario que los gobiernos sean consecuentes con las responsabilidades contraídas con un sentido práctico. Poniendo como ejemplo el caso español, no se debería necesitar la autorización previa de la Cortes para el empleo de fuerzas españolas en estos menesteres (11). Sin embargo, de acuerdo con las declaraciones del Ministerio de Defensa, no se plantea excepción a esta cuestión salvo en el caso de agresión exterior a la soberanía nacional» lo que obvia las obligaciones para con nuestros aliados en el caso de empleo de la FRR europea o de los *Battlegroups*.

(11) BERMEJO, R.: «Los retos de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa tras el Tratado de Lisboa», Colaboración 2.116, Grupo Estratégico de Estudios, Madrid, 2008.

Los *Battlegroups* (12) son, dentro de la FRR europea, unos elementos de respuesta rápida, disponibles y desplegables en un plazo de tiempo muy corto, con capacidad de llevar a cabo operaciones urgentes de pequeña escala y corta duración. Su creación se realizó basándose fundamentalmente en la experiencia obtenida en la operación *Artemis* en la República Democrática del Congo y como consecuencia de la necesidad de atajar una crisis lo antes posible. Bajo los principios de interoperabilidad y efectividad, están asociados a elementos operacionales y estratégicos que tienen asegurados el transporte estratégico y la logística. De esta forma se disminuye el problema de integración entre las unidades al tratarse de formaciones que ya han trabajado juntas y conocen los protocolos y procedimientos. Su alistamiento es muy breve, ya que una vez promulgada la decisión de actuar por el Consejo, el *Battlegroup* debe de estar listo para actuar antes de 10 días y ser capaz de operar durante 30, prorrogables otros 120 tras haber recibido los apoyos logísticos adecuados.

El marco de actuación de los *Battlegroups* son las misiones *Petersberg*, ampliadas en los supuestos que recoge la EES (13), con un radio de acción de 6.000 kilómetros desde Bruselas. El nivel de ambición que se ha marcado la Unión Europea es mantener dos *Battlegroups* simultáneamente en dos teatros diferentes, que operarían bajo el mando de cuarteles generales desplegables, de carácter operacional o táctico, ofertados en el Catálogo de Fuerzas, con una disponibilidad inferior a los 10 días. En la actualidad mantiene paralelamente dos *Battlegroups* listos cada semestre, en turnos rotatorios.

La configuración de los *Battlegroups* de forma multinacional parece el mejor ejemplo para demostrar la voluntad común de los Estados miembros de la Unión para defender lo tan manidos intereses comunes. Sin embargo, existen *reticencias* para su establecimiento debido a las susceptibilidades que provoca el que las fuerzas nacionales dependan de otros mandos (14). Por otro lado, esas susceptibilidades, además parecen plasmarse en una desconfianza manifiesta hacia el empleo de estas organizaciones operativas ya que, si bien se las considera políticamente un gran avance (15) para la PESD, la realidad es que, hasta la fecha, no se han empleado en misión alguna.

Una de las razones de que no se hayan empleado los *Battlegroups* es, sin duda, la ya comentada preferencia demostrada por parte de la Unión por las misiones civiles o de carácter cívico-militar. Pero incluso, desde el punto de vista operativo, y vistas las dificultades que entrañan las misiones a desarrollar, se ha demostrado la enorme *necesidad de una planificación conjunta de las capacidades*, tanto civiles como militares que habrán de emplearse. Se requieren unas estructuras de mando y unas capacidades de un cuartel general aptas para combinar, de manera eficiente, los aspectos civiles y militares de una operación de gestión de crisis, y ello desde el planeamiento inicial y, por supuesto,

(12) Mínima fuerza militar efectiva, coherente, creíble y rápidamente desplegable, de entidad batallón de Infantería reforzado, con los apoyos de combate y logísticos necesarios, cuyas capacidades específicas están adaptadas a las características de cada misión.

(13) Operaciones de desarme, de apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de seguridad.

(14) De hecho el ex ministro Bono, llegó a comentar, con tono de sorna, que la idea europea de agrupaciones multinacionales resultaba un concepto «poético» e inviable.

(15) Informe sobre los resultados de la EES, del Consejo Europeo de Bruselas, diciembre de 2008.

su ejecución. A tenor de esto, ello queda corroborado por los esfuerzos del AR/SG para crear una estructura única civil-militar de planeamiento estratégico como forma de potenciación de la PESD (16).

Conclusiones

El mundo actual es cada vez más complejo e interdependiente, en el que coexisten amenazas nuevas y antiguas y en el que la cohesión transatlántica ya no se impone por la presencia de una amenaza común a ambos lados del Atlántico. Se trata de un mundo en el que la Unión Europea parece estar consolidándose como actor político propio y que, por ello, persigue sus propios intereses políticos. Pero ello exige una auténtica autonomía estratégica, principalmente en el terreno de las capacidades militares.

Los problemas que aquejan al desarrollo de la PESD pueden resumirse en uno: es un actor multinacional sin un liderazgo claramente definido, que marque las pautas y políticas a seguir. La naturaleza propia de la Unión Europea entraña que, el derecho de veto, las divergencias de intereses entre los Estados miembros, las diferencias en cuanto a políticas y culturas de seguridad, etc. hagan que el compromiso real de los Estados miembros sea muy variable y sujeto al momento. La PESD no progresará con informes de circunstancias ni con declaraciones voluntaristas, sino que se construirá a partir de las capacidades y medios concretos con que se le dote. Las estrategias articulan objetivos e instrumentos y el fallo de unos u otros conlleva el fracaso de la estrategia, como ha ocurrido hasta el momento con la EES.

Habida cuenta de los problemas desglosados en las páginas precedentes, parece que el mayor reto que tiene la Unión es el de realizar una completa revisión de su estrategia de seguridad y defensa y del concepto de respuesta militar. Para ello, es necesario un enfoque más solidario y que se adopte un punto de vista conjunto, contemplando el empleo de todas las capacidades disponibles de forma simultánea. Ello no será posible mientras el compromiso de cada uno de los Estados se mantenga tan volátil como hasta el momento.

Hay, sin embargo, motivos para pensar que es posible un cambio. El regreso de Francia a la estructura militar de la OTAN ha debido de hacer fuerza tanto en Reino Unido como en Alemania. Parece responder a la impaciencia de París ante la preferencia, fundamentalmente alemana, por las misiones civiles, y ante la actitud claramente atlantista de los británicos. Ello puede derivar en una mayor aceptación europea para el fortalecimiento de las capacidades de la PESD en un intento de evitar que Francia, país que sí ha demostrado compromiso con la PESD, lo abandone en beneficio del vínculo transatlántico (17).

(16) Declaración del Consejo Europeo sobre potenciación de la PESD, Bruselas, diciembre de 2008.

(17) SIMÓN NAVARRO, L.: «Los dilemas de Sarkozy, la presidencia francesa de la Unión Europea y la PESD: ¿Qué suponen para Europa?», *ARI*, número 76, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008.

CAPACIDADES DE LA OTAN CONTRA CAPACIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA

David Andrés Menárguez

Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado». UNED

Sumario

Desde su creación, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha sobrevivido a importantes cambios mundiales. Para lo cual, ha sido determinante su capacidad de adaptación a las nuevas situaciones. Actualmente, está inmersa en un proceso de transformación con la finalidad de adecuar sus estructuras a las nuevas amenazas. El eje de esta transformación radica en conseguir las capacidades militares necesarias para combatir al nuevo enemigo. Con tal fin, se desarrolló el Proceso de Planeamiento de Defensa (DPP), con el que la Alianza pretende asegurarse que los Estados miembros asignarán, cuando sea requerido, fuerzas con las capacidades suficientes, para cumplir su misión.

En este sentido, la NFR (*NATO Respond Force*) pretende ser un campo de experiencias donde, no sólo se compruebe la eficacia de las nuevas capacidades desarrolladas, sino además se detecten las carencias de los aliados.

Otro protagonista mundial es la Unión Europea, que cada vez tiene más peso en el panorama geoestratégico global. Sin embargo, necesita dotarse de las suficientes capacidades militares para llegar a ser un actor de primer orden. En su afán de adquirir dichas capacidades, ha desarrollado un proceso de planeamiento similar en muchos aspectos al de la OTAN, en el que también tiene un gran peso la detección y evaluación de las carencias de capacidades.

Al igual que la OTAN, la Unión también tiene su propia unidad de respuesta rápida, el *Battlegroup*. Con éste, se pretende dar una primera respuesta a una situación de crisis, y de forma similar que su homóloga, detectar carencias existentes en los ejércitos de los Estados miembros.

En definitiva, ambas Organizaciones poseen procedimientos y sistemas para dotarse de las capacidades necesarias con las que hacer frente a sus amenazas. Este desarrollo de capacidades no es responsabilidad de la organización propiamente dicha, sino que corresponde a los países miembros adquirir dichas capacidades.

Teniendo en consideración que las naciones que las forman son las mismas en un 85%, parece lógico que el desarrollo de las capacidades sea un proceso coordinado y complementario entre ambas Organizaciones. Sin embargo, se han detectado aspectos de la relación entre la Alianza y la Unión Europea, que se exponen en este trabajo, que parecen indicar que ésta no es la verdadera realidad.

Prefacio

Tanto la Unión Europea como la OTAN se encuentran inmersas en un proceso de cambio y transformación, motivado por el cambio de la situación estratégica y de la amenaza. Esto ha motivado que los sistemas de planeamiento de fuerzas de ambas Organizaciones hayan evolucionado, para lograr unos métodos capaces de desarrollar las capacidades necesarias con las que afrontar la nueva situación.

El objeto de este trabajo, es analizar, desde una óptica española, el proceso de planeamiento de capacidades que se realiza en el seno de la Alianza Atlántica y la Unión Europea. Para ello, ha sido necesario indagar y profundizar en los sistemas de detección de las carencias en cuanto a capacidades se refiere, y de esta forma estudiar la cooperación existente entre ambas Organizaciones en el proceso de adquisición de las capacidades. Finalmente, se razona si los actuales procesos en los que están inmersas las dos Organizaciones son complementarios, y por tanto buscan evitar duplicidades, o por el contrario, son competidoras e intentan conseguir sus propias capacidades.

A lo largo de este artículo, se vierten reflexiones que tratan de clarificar la realidad de las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea respecto al desarrollo de capacidades y las implicaciones de dichas relaciones. Como elemento de aplicación de las capacidades desarrolladas se analizarán, tanto el *Battlegroup* de la Unión Europea, como la NRF de la OTAN, así como sus posibles escenarios de actuación y su futuro más inmediato.

Introducción

Lo primero y fundamental es aproximar la OTAN y la Unión Europea, organizaciones entre las que ahora existe una cierta distancia. Si las dos están trabajando para los mismos fines, en las mismas zonas, y están integradas, en el 70 o 80%, por las mismas naciones, parece lo natural que estén coordinadas en sus esfuerzos por la paz y la seguridad. El que ambas se relacionen bien sólo generará beneficios.

General de Ejército DON FÉLIX SANZ ROLDÁN (1)

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 no sólo demostraron lo vulnerable que puede llegar a ser Occidente, sino que mostraron la complicada situación por la que está pasando el mundo. Un grupo terrorista que nació en Arabia Saudí, se entrenó en Afganistán y planeó sus atentados en Europa, estrelló un avión en Estados Unidos. Ante este panorama, no parece descabellado pensar que la amenaza más importante a la que nos enfrentamos sean las acciones de los grupos terroristas y la proliferación de armas de destrucción masiva. Sin embargo, los conflictos locales y regionales y los problemas humanitarios no se pueden descartar como amenaza por su posible evolución y las consecuencias que puede tener éstas. Esta situación hace, que tanto la OTAN como la

(1) Palabras del jefe del Estado Mayor de la Defensa en el artículo «Es fundamental aproximar la OTAN y la Unión Europea», *Revista Española de Defensa*, p. 9, noviembre de 2007.

Unión Europea, necesiten emprender una adaptación de sus estructuras militares y de los recursos de seguridad y defensa compartida.

La OTAN, inmersa en un proceso de transformación de sus estructuras y capacidades, busca adaptarse a estas nuevas amenazas y continuar siendo la organización de defensa más importante. Con un liderazgo que nadie duda pero que necesita ser reforzado día a día, no se puede permitir un fallo (2), el cual mermaría su credibilidad y le restaría capacidad de asumir nuevos retos. En este contexto, el Departamento de Defensa de Estados Unidos, en el año 2002, propuso contar con la colaboración más directa de sus aliados europeos para el desarrollo de capacidades de combates de alta intensidad, ya que en el año 1999 en Kosovo se había visto la gran diferencia existente entre los dos lados del Atlántico. Por tanto, el proceso de transformación pretende que estas capacidades, necesarias para afrontar los nuevos conflictos, sean distribuidas de forma equitativa entre los ambos lados.

Además, la OTAN ha observado que sus operaciones necesitan una aproximación global, en el sentido de los recursos. El factor militar es indispensable para garantizar la seguridad, pero la reconstrucción que implican los nuevos escenarios también exige el concurso de otras fuerzas civiles (3). La colaboración con otras organizaciones en el desarrollo de capacidades resulta imprescindible. La Unión Europea está pasando de ser una organización meramente económica a otra, en la que cada vez más pretende ser un actor de primer orden en relación a su seguridad y defensa. Del mismo modo, busca hacerse un hueco en la gestión de crisis de forma autónoma sin la necesaria ayuda de la OTAN, que desde el punto de vista civil y policial está avanzado, pero que en el lado militar todavía no está lo suficientemente afianzado.

No cabe duda, que la Unión Europea debe ser un actor principal en la estrategia global, pero su nivel de cohesión política todavía no alcanza los niveles deseables para identificar una única estrategia de la Unión Europea en política exterior. Esto hace que sea difícil llegar a acuerdos ante cualquier crisis o conflicto. Hace años, esta multiplicidad de estrategias se traducían en el terreno militar, de forma que la coordinación de esfuerzos era muy precaria, y las capacidades militares eran más un mosaico de aportaciones nacionales que una verdadera fuerza coherente. En este sentido, la Unión Europea ha creado procedimientos y estructuras para coordinar sus esfuerzos, siendo la Agencia de Defensa Europea (AED) su elemento más representativo (4).

En este panorama, el presente trabajo pretende analizar cuáles son los procedimientos de ambas Organizaciones en el proceso del desarrollo de capacidades militares, así como llegar a determinar el nivel de cooperación entre ambas para no duplicar esfuerzos. Aunque la cooperación OTAN-Unión Europea se remonta a mediados de los años noventa en el oeste de los Balcanes, no fue hasta algunos años más tarde cuando, en

(2) El secretario general de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, en una entrevista para la *BBC* dijo: «La OTAN no puede permitirse fracasar en Afganistán. Las consecuencias del fracaso de la misión serían un aumento del terrorismo en las principales capitales occidentales.»

(3) BARDAJÍ, Rafael, analista del Grupo de Estudios Estratégicos: *¿Hacia un nuevo concepto estratégico de la OTAN?*, p. 4, Madrid, septiembre de 2007.

(4) WEIS, Alexander, director ejecutivo de la AED: palabras de introducción al *European Parliament Subcommittee on Security and Defence*, 10 de enero de 2008.

la Cumbre de la OTAN (Washington, 1999) y el Consejo Europeo de Niza (año 2000), se sentaron las bases de la cooperación entre las dos Organizaciones. La formalización de esta asociación estratégica entre la Unión Europea y la OTAN se estableció el 16 de diciembre de 2002, a través de la Declaración OTAN-Unión Europea sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Finalmente, en ambas Organizaciones, el desarrollo de capacidades está ligado, entre otras actuaciones, a la creación de unidades de respuesta a situaciones de crisis. En el caso de la OTAN, la NRF y en el caso de la Unión Europea el *Battlegroup*. En ambos, parece que el desarrollo de las necesarias capacidades va ligado a la creación de unidades de repuesta rápida. No sólo se busca el desarrollo de una formación militar con muchas, variadas y avanzadas capacidades, sino que además esta unidad sea rápidamente desplegable. La rapidez será la clave del éxito de la operación. En definitiva, se busca solucionar las crisis en sus fases iniciales, para evitar que éstas evolucionen a otro tipo de conflictos.

Desarrollo de capacidades en la Unión Europea

El continuo y progresivo fortalecimiento económico y político de Europa, ha llevado a que ésta deje de ser una alianza meramente económica y que necesite, cada vez más, de una capacidad propia en el campo militar, reduciendo la dependencia defensiva de Estados Unidos en el marco de la OTAN.

Las misiones de *Petersberg* supusieron la primera definición del nuevo entorno estratégico de Europa. Éstas suponían una decidida ambición de intervenir en misiones humanitarias, de rescate, de mantenimiento de paz, y otras genéricas, como la gestión de crisis por fuerzas militares.

La inacción de los países europeos ante los conflictos de los Balcanes y el genocidio de Ruanda, llevaron a Europa al Tratado de Ámsterdam (1996), en el cual se buscaba una mayor definición de las capacidades de la Unión respecto a la gestión de crisis. La Cumbre de Saint-Malo (1998) también supuso un nuevo paso en el desarrollo de las capacidades. Sin embargo, el paso más importante en el desarrollo de las capacidades militares autónomas en Europa fue dado en el Consejo Europeo de Colonia (1999), en donde se impulsó de forma definitiva la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD). La estructura de mando de la Unión Europea quedó definida con la creación del Comité Político y de Seguridad (COPS), del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE). De este modo, en caso de crisis será el COPS el que mantiene el control político y directo de las fuerzas europeas desplegadas, el CMUE es el encargado de proporcionar el necesario asesoramiento militar al COPS para conducir las operaciones, mientras el EMUE realiza el apoyo necesario para llevar a cabo el planeamiento y la toma de decisiones.

Los Objetivos Globales

El origen y desarrollo del concepto de respuesta rápida de la Unión para la gestión de crisis fueron los denominados Objetivos Globales. La característica de los que hasta

ahora se han desarrollado (Objetivo Global 2003, Objetivo Global 2008 y Objetivo Global 2010) ha sido la definición de unos límites temporales para que la Unión se dote de ciertas capacidades. En este sentido, íntimamente ligado al desarrollo de estos Objetivos se encuentra el desarrollo de las necesarias capacidades militares que permitan alcanzarlos. De los tres Objetivos, el del 2008 apenas supone un paso importante en el desarrollo de capacidades militares(5).

OBJETIVO GLOBAL DE HELSINKI 2003

El Objetivo Global 2003 (HHG 2003, *Helsinki Headline Goal* 2003 u Objetivo Global de Helsinki 2003) se adoptó durante el Consejo Europeo de Helsinki (1999). Fue el primero y, por lo tanto, el que supuso el desafío inicial para las ambiciones militares de la Unión. La finalidad era proporcionar a la Unión Europea, antes del 2003, las capacidades que le permitieran intervenir militarmente y de forma autónoma en las situaciones de crisis contempladas por las misiones *Petersberg*. En cierto modo, los países europeos pretendían alcanzar una mínima capacidad de intervención militar, para lo cual, esta fuerza debería contar con ciertas capacidades (mando y control, inteligencia, apoyos, etc.) que garantizaran su autonomía y supervivencia.

En este mismo Consejo, también se decidió la convocación periódica de Conferencias de Compromiso de Capacidades (CCC) y Conferencias de Mejora de Capacidades (CIC), para evaluar el seguimiento y la consecución de las metas propuestas. Estas dos Conferencias constituyen los primeros elementos de la Unión Europea para coordinar la adquisición de capacidades de los Estados miembros.

ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD (EES)

La EES (2003) supuso un importante hito en el camino del afianzamiento de la PESD, y por ende de dotarse de las capacidades que le permitieran una respuesta rápida ante crisis. Era la primera vez que Europa mostraba su voluntad de poseer una estrategia propia que le permitiese influir en el resto del mundo sin contar con el apoyo de Estados Unidos. Sin embargo, en ningún momento este nuevo concepto de defensa buscaba romper la cohesión de la OTAN. Más bien, se buscaba estrechar los lazos con los aliados norteamericanos (6).

Declaraciones (7) como:

«Tenemos que desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente» o «en los Estados en descomposición pueden ser necesarios instrumentos militares para restaurar el orden, e instrumentos humanitarios para hacer frente a la crisis inmediata.»

(5) HORCHE MORENO, Prudencio: *Concepto de respuesta rápida en la Unión Europea del Objeto Global de Helsinki a los grupos de combate*, p. 11, Madrid, 2007.

(6) EES: Documento «Una Europa segura en un mundo mejor», Bruselas, 12 de diciembre de 2003: «La relación transatlántica es insustituible. Actuando juntos, la Unión Europea y Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo. Nuestro objetivo ha de ser una asociación eficaz y equilibrada...».

(7) Declaraciones del alto representante de la PESD en el Documento titulado «Una Europa segura en un mundo mejor», Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

Demuestran la clara intención de desarrollar una capacidad de intervención y que más tarde se materializó en los *Battlegroups*. El último párrafo muestra además, los posibles campos de actuación del *Battlegroup*.

OBJETIVO GLOBAL 2010

Las importantes carencias detectadas en el HHG 2003 y las nuevas perspectivas con las que se ha dotado Europa a raíz de la definición de la EES, hicieron que el Consejo Europeo, de junio de 2004, asumiese que no se había alcanzado el Objetivo marcado en 1999, y que se adoptase un nuevo Objetivo Global 2010.

En este caso, se buscaba dotar a Europa, no más tarde del año 2010, de las suficientes capacidades que le permitiesen responder de forma decisiva y rápida a toda la gama de misiones de gestión de crisis que contemplaba el Tratado de la Unión Europea. Un punto importante, es que la respuesta debía integrar y coordinar los aspectos civiles y militares de la crisis, para lo que se definieron los posibles escenarios de actuación, siendo éstos el punto de partida del proceso:

1. Separación de partes por la fuerza.
2. Estabilización, reconstrucción y asistencia militar a terceros países.
3. Prevención de conflictos.
4. Operaciones de evacuación.
5. Operaciones humanitarias.

Además, el Objetivo Global 2010 incluía entre otras, las siguientes acciones: creación de una célula cívico-militar dentro del EMUE, creación de la AED y el desarrollo del concepto de *Battlegroup*.

El éxito de una misión en cualquiera de los escenarios definidos pasaba por la posesión de una serie de capacidades militares, que se listaron y se constituyó el denominado Catálogo de Requerimientos 2005 (RC-05). Definidas y clasificadas las capacidades necesarias, lo siguiente fue solicitar a los Estados que aportaran los medios y fuerzas que permitirían cubrir dichas capacidades. Como resultado se obtuvo el Catálogo de Fuerzas 2006 (FC-06) en el que se enumeraban las distintas aportaciones nacionales. Sin embargo, éste no logró satisfacer todas las necesidades. La diferencia entre el RC-05 y el FC-06 se denomina Catálogo de Progreso 2007 (PC-07), que muestra las carencias de capacidades para alcanzar el Objetivo Global 2010.

El PC identifica el conjunto de áreas en las que la Unión Europea debería actuar para dotarse de las capacidades necesarias y ser coherente con sus ambiciones y metas, buscando el desarrollo del concepto de respuesta rápida y de los *Battlegroups* como uno de sus instrumentos (8).

Planeamiento de fuerza en la Unión Europea. Capacidades en la Unión Europea

El planeamiento de fuerza es un proceso por el cual, en base a los objetivos político-militares definidos a nivel político y estratégico en torno a unos escenarios de operacio-

(8) Conclusiones deducidas y elaboradas durante la entrevista con el capitán de corbeta C. Fernando Reira Berenguer, analista de la División de Estrategia y Planes del Estado Mayor Conjunto (EMACON) sobre el planeamiento de fuerzas en la Unión Europea.

nes aprobados por el Consejo, se establecen unos requerimientos de fuerzas militares, necesarias para la consecución de esos objetivos. Basándose en esos requerimientos, se les pide a los países que de forma voluntaria contribuyan con fuerzas. De la comparación de los requerimientos de fuerzas, con lo ofertado por los países, se identifican unas carencias de fuerzas. Del análisis de esas carencias, se desprenden unos riesgos operacionales en esos escenarios de actuación. El CMUE, principal órgano militar responsable de la conducción del planeamiento de fuerzas, debe decidir al final del proceso qué carencias son prioritarias, basándose en los riesgos operacionales que entrañan, y finalmente decidir cómo se deben resolver.

En el primer ciclo de planeamiento de fuerza, el primer paso fue la elaboración de un Catálogo con las Fuerzas requeridas para alcanzar el objetivo político, se denominó HGC (*Helsinki Headline Goal Catalogue*). Para completar el catálogo, los países ofrecieron fuerzas y capacidades que se recogieron en un catálogo denominado HFC (*Headline Force Catalogue*). Este primer ciclo acabó en el año 2001 con la comparación del HGC (requerimientos) y del HFC (ofertas) de la que se obtuvieron las carencias que se plasmaron en un nuevo catálogo HPC (*Helsinki Progress Catalogue*).

En el año 2001, con la finalización del primer ciclo de planeamiento de fuerzas, se inició la negociación para implantar y plasmar este proceso de planeamiento en la Unión Europea en un Documento denominado CDM (*Capability Development Mechanism*), el cual fue aprobado en el año 2003. Este sistema, similar en su mecánica al de la OTAN, se diferencia de él fundamentalmente en que la contribución es siempre de carácter voluntario y no tiene carácter periódico. No se pretende que la Organización marque la política de adquisiciones, sino que los países aporten voluntariamente lo que la Unión necesita.

El proceso descrito en el CDM comprende tres pasos principales:

1. Establecimiento de requerimientos militares para alcanzar los objetivos y compromisos nacionales para afrontarlos.
2. Control y evaluación del progreso.
3. Solución de carencias.

IDENTIFICACIÓN DE LAS CARENCIAS CAPACITARIAS

El proceso ECAP (*European Capability Action Plan*) se inició en el año 2002 y consistía en la creación de una serie de paneles, liderados por las naciones, con la finalidad de proponer posibles soluciones a las carencias de capacidades detectadas. Los paneles ECAP finalizaron su labor en marzo de 2003 y presentaron sus propuestas al CMUE y a las naciones.

En el año 2003, comenzó una nueva fase del proceso ECAP, creándose una serie de Grupos de Proyecto (ECAP PG) con la misión de desarrollar las soluciones propuestas por los paneles. Finalmente, en el Consejo de Salónica (2004), se creó la Agencia Intergubernamental en el campo de las capacidades de defensa, investigación, adquisición y armamentos, que actualmente se conoce como AED.

La AED está estructurada en un Comité Director y en cuatro Directorios. El secretario general, Javier Solana, preside las reuniones del Comité Director. Este Comité de la AED está formado por los 24 Estados miembros y un miembro de la Comisión, y es el organismo decisorio en la Agencia.

Todas sus decisiones deben de ser ratificadas por el Consejo. Este Comité se reúne al menos dos veces al año en formato de ministros de Defensa, aunque también lo suele hacer en formato de directores nacionales de Armamento.

La función más importante de la EDA es la de desarrollar las capacidades militares identificadas como prioritarias y la de aunar los esfuerzos y recursos entre los Estados Miembros participantes (pMS) en el desarrollo de las mismas. Para ello, trabaja en coordinación con el CMUE-EMUE y los pMS. Entre los objetivos que persigue están:

1. Desarrollar capacidades de defensa en el campo de la conducción de crisis. (Directorio de Capacidades).
2. Promover y realzar la cooperación europea en el campo del armamento. (Directorio de Armamento y Material).
3. Fortalecer la base tecnológica e industrial europea, y crear un mercado europeo de defensa competitivo. (Directorio de Mercado).
4. Promover la investigación orientada a la adquisición de futuras capacidades de Defensa. (Directorio de Investigación y Desarrollo).

En el año 2005, el COPS aprobó el informe conjunto AED-CMUE sobre la «Evaluación del ECAP», iniciando de esta manera la transformación del proceso ECAP. La característica más importante de esta transformación era que la mayoría de los ECAP PG tenían que migrar a un nuevo proceso integrado, pasando a formar parte de los IDT (*Integrated Development Team*), desapareciendo como tales grupos de proyecto.

Después de la transformación, el Directorio de Capacidades se organizó en áreas capacitarias. Dentro de cada una se crearon los grupos de capacidades, denominados IDT, que se identifican con las capacidades «INFORM», «COMMAND», «SUSTAIN», «DEPLOY», «ENGAGE» y «PROTECT». En cada IDT existen diferentes grupos de trabajo, que trabajan en proyectos concretos de capacidades.

El CMUE es el organismo encargado de la definición de las capacidades militares que necesita la PESD y para ello es apoyado por el EMUE y en su Grupo de Trabajo de Capacidades denominado CMUEWG-HTF (9). Actualmente, el HTF está inmerso en la función del *scrutinising* (evaluación) del proceso global de planeamiento de capacidades de la Unión Europea y que servirá para examinar las contribuciones de los pMS al RC-05. El HTF también se dedica a coordinar el trabajo de los ECAP PG que han quedado bajo responsabilidad del EMUE.

Los Battlegroups de la Unión Europea

En marzo de 2004, se presentó al Consejo Europeo la propuesta sobre los *Battlegroups*. En abril, el secretario general, Javier Solana, propuso un plan (10) para desarrollar las capacidades requeridas. En mayo del mismo año, el Consejo de Ministros aprobaba la propuesta y la integraba como parte del Objetivo Global 2010, quedando pendiente el desarrollo conceptual y señalando el 1 de enero de 2007, como fecha en que los *Battle-*

(9) Al HTF asiste regularmente un oficial de la SP MILREP UE, el cual informa al EMACON del contenido de sus reuniones.

(10) Informe del alto representante de la PESC sobre respuesta rápida del 22 de abril de 2004.

groups deberían alcanzar su Capacidad Operativa Plena (FOC). El 14 de junio del 2004, el CMUE presentó el concepto de *Battlegroup* al Consejo Europeo.

En la CCC de noviembre de 2004, los ministros de Defensa de los países de la Unión Europea confirmaron su compromiso con el nuevo concepto. Además, se consiguió alistar un total de 13 *Battlegroups* a partir de las fuerzas ofrecidas por 22 de los Estados miembros y Noruega.

También se identificaron una serie de capacidades de apoyo menores *niche capabilities* (11), que llegado el caso, podrían actuar como refuerzo de futuros *Battlegroups*.

Sin embargo, la experiencia y las lecciones aprendidas en la operación *Artemis*, ejecutada por la Unión Europea en el Congo (2003), aportaron un claro referente a la hora de diseñar el modelo de respuesta rápida de la Unión.

El *Battlegroup* se describe como el mínimo conjunto de fuerzas eficaces, creíbles, desplegables rápidamente, coherentes y capaces de llevar a cabo operaciones por sí mismo o de ejecutar la fase inicial de operaciones mayores. Se basan en unidades interarmas de entidad batallón y deben contar con los elementos necesarios de apoyo al combate y de apoyo logístico. Como cifra de referencia, se apuntó un número de efectivos que estaría comprendido entre los 1.500 y 2.200 soldados, aunque también se explica que la cantidad real dependerá finalmente del tipo de misión a ejecutar y de los cometidos encomendados. Observamos, por lo tanto, que la iniciativa de *Battlegroup* se construye sobre pequeñas unidades con una alta disponibilidad, fácilmente desplegables, y con capacidades autónomas de movilidad, apoyos y sostenimiento, aunque por un tiempo limitado.

Con la finalidad de dotar de mayor coherencia y capacidad al *Battlegroup* se desarrolló lo que el concepto denomina *Battlegroup Packaged* (12), que engloba, además del *Battlegroup* propiamente dicho, otros componentes que forman un único conjunto cohesionado y con completa capacidad de despliegue hasta el teatro de operaciones considerado:

1. Se incluye un Cuartel General de Fuerza Desplegable (FHQ) con capacidad mando y control a nivel operacional, escalón superior del *Battlegroup*, y entidad de un cuartel general de brigada.
2. Todos aquellos elementos marítimos, aéreos, logísticos o de otro tipo, que hagan posible la proyección y el sostenimiento en términos de eficacia.

MISIONES Y ESCENARIOS DE ACTUACIÓN DEL *BATTLEGROUP*

Está claro que el *Battlegroup* debe tener capacidad para actuar en todas las misiones que contempla la Unión Europea y más concretamente en los cinco escenarios detallados en el Objetivo Global 2010. El área de potencial de empleo será fuera del territorio de la Unión Europea, con un radio de actuación de referencia de 6.000 kilómetros desde Bruselas.

(11) Algunas de las *niche capabilities* ofertadas por los Estados fueron las siguientes: Chipre: Grupo de Sanidad; Lituania: Unidad de Purificación de Aguas; Grecia: Centro de Coordinación de Transporte Marítimo de Atenas; Francia: Estructura del Cuartel General de Fuerza Multinacionales y Desplegables.

(12) *The EU battlegroups and the EU Civilian and Military Cell. EU Factsheet*, febrero de 2005.

Desde su inicio, el *Battlegroup* se desarrolló para actuar de forma compatible con las NRF, como refuerzo o complemento de las mismas, o de forma independiente en aquellas áreas, situaciones o misiones que la OTAN no quisiera asumir. Sin embargo, existen voces que dicen que esto no es así y que existen duplicidades en el tipo de misiones de ambas unidades.

Por tanto, se puede decir que el *Battlegroup* está pensado para actuar en operaciones de gestión de crisis, tanto bajo mandato de la Organización de Naciones Unidas (ONU) como de otra organización, en tensas situaciones de conflicto en Estados fallidos, y en operaciones de ayuda humanitaria de urgencia.

Resolución de carencias en la Unión Europea

LA AED

La Agencia tiene como misión (13) apoyar al Consejo y a los Estados miembros para mejorar las capacidades de defensa de la Unión Europea en el ámbito de la gestión de crisis y respaldar la PESD en su situación actual, aunque sin afectar a las competencias de los Estados miembros en materia de defensa.

Los cometidos asignados a la Agencia son: desarrollar las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis; fomentar y mejorar la cooperación europea en materia de armamento; fortalecer la disposición de identificación del objetivo del blanco y fomentar la creación de un mercado europeo en materia de defensa que sea competitivo en el ámbito internacional, y aumentar la eficacia de la investigación y tecnología europea en el ámbito de la defensa.

Tras su creación en julio de 2004, la Agencia alcanzó la plena operatividad en el primer semestre de 2005. En su segundo año, empezó a obtener importantes resultados, como el Régimen Intergubernamental del Mercado de Defensa, el proyecto de Investigación y Tecnología de Defensa y la puesta en marcha del Plan de Desarrollo de Capacidades. Éste es el primer paso en la puesta en marcha de la Visión a Largo Plazo (LTV) de las necesidades de capacidades de defensa europeas.

Estos resultados parecen indicar que en el ámbito de las capacidades se pretende fomentar el desarrollo de capacidades claves, a través de tecnologías claves, que doten de cierta autonomía tecnológica a la industria europea respecto a la de su aliado transatlántico. Desde un estricto punto de vista, esto supone una cierta duplicidad respecto al desarrollo que está llevando la OTAN. Sin embargo, según las palabras del señor Meiriño, no se pretende competir con la Alianza, sino complementar aquellas capacidades en las que la OTAN tiene ciertas carencias.

En julio de 2006, entró en vigor, en aquellos Estados miembros que decidieron sumarse a la iniciativa, el Código de Conducta del Régimen Intergubernamental acordado en la Junta de Directiva de la AED de noviembre de 2005. La finalidad de dicho Código era fomentar la competencia en el mercado europeo de equipos de defensa. El 1 de julio de 2007, Hungría y España se adhirieron a esta iniciativa.

(13) Artículo 2 de la Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, 12 de julio de 2004.

Durante la Presidencia portuguesa se continuó apoyando el desarrollo de la AED y en particular el plan de desarrollo de capacidades, la estrategia de investigación y desarrollo, y la base industrial y tecnológica de la defensa europea (14).

LA LTV

La LTV (15) establece que el Objetivo Global y la EES prevén un amplio y significativo conjunto de posibles misiones. Éstas incluyen la separación de las facciones en guerra por la fuerza, con la escala de fuerzas que se habría requerido en una invasión terrestre de Kosovo en el año 1999. También pueden abarcar las operaciones de estabilización en un estado fallido con una amenaza asimétrica. Por lo tanto, las exigencias de hoy en día de la PESD son potencialmente más profundas y completas. A la vez, establece que la gestión del conocimiento será fundamental para garantizar la interoperabilidad con los principales esfuerzos de Estados Unidos, interpretado a través de la OTAN. Pero puede ser necesario elaborar un enfoque europeo más característico en relación al nivel de ambición y carácter de la operación (por ejemplo, con un mayor énfasis en la interoperabilidad entre civiles y militares, y en el plano táctico), si bien anidado dentro del marco conceptual y normas de la OTAN. Respecto a la capacidad de lograr la rapidez de reacción, las fuerzas de los Estados miembros tendrán que operar en un entorno multinacional y multilateral, en colaboración con la Unión Europea y los no miembros de la Unión Europea, con los Estados y organizaciones nacionales e internacionales, incluida la ONU y la OTAN, e incluso dentro de coaliciones organizadas *ad hoc*.

El desarrollo de capacidades militares para la gestión de crisis es un aspecto clave para la PESD desde su comienzo. Cada seis meses, se emite un informe sobre las capacidades militares de la Unión Europea, de acuerdo con el CDM, para el seguimiento y evaluación de los objetivos y obligaciones de capacidades militares de los Estados miembros.

PLAN DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

A finales del año 2006, el Comité Director de la AED creó un grupo de trabajo denominado CDPT (*Capabilities Development Plan Team*), articulado en cuatro *Strands* y con la misión de supervisar y desarrollar la iniciativa formulada por la AED para la creación de un Plan Europeo de Desarrollo de Capacidades.

STRAND A: CONVERGENCIA HACIA EL HLG 2010

Liderado por el EUMC, está basado en el proceso hacia el HLG 2010 que culminó a finales del 2007 con la publicación del PC-07. En ésta, se reflejarán las carencias capacitarias para el año 2010 y los riesgos operacionales asociados a las mismas. El proceso sigue su curso dentro del CMUEWG-HTF. Mediante el *Assessing* se han analizado las carencias cuantitativas y cualitativas en capacidades, mientras que con el *Evaluating* se están estableciendo los riesgos que para las operaciones de la Unión Europea tienen las carencias detectadas en la función del *Assessing*.

(14) CAGRE PESD 01.

(15) Documento *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*, 3 de octubre de 2006.

STRAND B: NECESIDADES FUTURAS

Liderado por la AED, con la participación del CMUE, EMUE y los pMS, realiza un análisis más detallado de las capacidades futuras a largo plazo (año 2025). Se basa en una serie de estudios de escenarios y otros relacionados con la investigación y desarrollo. Este *Strand* pretende ser la continuación del *Initial LTV*.

A lo largo del año 2007, se realizaron una serie de seminarios y «estudios específicos» para valorar cómo influenciarán las amenazas y retos a las capacidades futuras, con un horizonte al año 2025. Para esto, se ha tomado como referencia las misiones tipo, presentadas en los escenarios de actuación de la Unión Europea. En los diferentes seminarios participaron expertos nacionales en valoración de la amenaza, en capacidades y en tecnologías militares, tanto civiles como militares del Instituto de Seguridad de Estudios o de la Secretaría General. De los seminarios llevados a cabo, caben destacar: «Influencia del desarrollo tecnológico en las capacidades de los pMS y de sus adversarios potenciales» (junio de 2007); «Espectro de amenazas y retos plausibles según las misiones tipo en las operaciones de la Unión Europea» (septiembre de 2007); «Tendencias en capacidades futuras» (octubre de 2007).

STRAND C: PROGRAMAS Y PLANES DE DEFENSA

Liderado por la AED, pretende elaborar un mecanismo por el cual, los países informen a la Agencia de sus planes y programas nacionales, al objeto de identificar oportunidades de colaboración entre países. Sus objetivos principales son: mostrar el panorama de la Unión Europea en el desarrollo de capacidades y presentar oportunidades a los pMS para unificar capacidades. Para conseguir esto, la AED pretende una aproximación con dos vías. La primera, consistiría en recolectar de los pMS todos aquellos planes y programas que estuvieran dispuestos a compartir. La segunda, sería la de completar la información anterior mediante la remisión de un cuestionario o reuniones bilaterales con los países para ver qué datos se introducen de mutuo acuerdo. En marzo de 2007, se celebró en la AED la primera reunión de este *Strand*, en la que destacó la presentación de la base de datos que la LOI-EDIR utiliza para seleccionar los programas candidatos para armonizar sus requisitos militares.

STRAND D: LECCIONES APRENDIDAS EN LAS OPERACIONES PESD

Liderado por el CMUE, consistirá en un proceso para recolectar las lecciones aprendidas en operaciones para el desarrollo de capacidades en el corto plazo.

Desarrollo de capacidades en la OTAN

Situación actual de la OTAN

El proceso de mejora de capacidades dentro de la OTAN se inició con las lecciones aprendidas de los conflictos de los años noventa en Bosnia y Kosovo, donde Europa mostró que no estaba preparada para acometer este nuevo tipo de conflicto.

1. Las fuerzas de la OTAN y especialmente la de los aliados europeos no estaban preparadas para operaciones de gestión de crisis en el exterior.

2. Más importante, el salto tecnológico entre los aliados europeos y Estados Unidos era enorme, y hacia difíciles las operaciones combinadas entre ambos.

Estados Unidos, en la Cumbre de Washington (año 1999), lanzaron la Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI) con la idea de salvar la diferencia de capacidades entre los dos lados. Esta iniciativa se centró en mejorar las capacidades de los aliados europeos en cinco áreas: combate efectivo; sistemas de mando y control; supervivencia; sostenibilidad y logística; y movilidad táctica y despliegue estratégico.

Sin embargo, la aprobación del Compromiso de Capacidades de Praga (PCC) en la Cumbre de Praga de 2002 supuso un hito importante en el camino del desarrollo de capacidades en la OTAN. En éste, se hacía un gran hincapié en la especialización y cooperación multinacional, y exigía a los países miembros unos compromisos específicos para la adquisición de aquellas capacidades de las que la Alianza era deficitaria. El PCC agrupaba las capacidades en ocho áreas: defensa nuclear, biológica y química; ISTAR; vigilancia aérea del campo de batalla; sistemas de mando y control; combate efectivo; unidades desplegables de apoyo de combate y apoyo de servicio de combate; transporte estratégico aéreo y marítimo y reabastecimiento en vuelo.

Los otros dos grandes frutos de la Cumbre de Praga fueron: la creación del Mando Aliado para la Transformación (ACT) y la NRF. El ACT es líder del actual proceso de transformación de la Alianza e impulsor del desarrollo de nuevas capacidades. Mientras, la NRF se muestra como campo de experiencias de lecciones aprendidas para el desarrollo de capacidades con que se está dotando la OTAN, ya que afecta a la mejora de otras capacidades. De este modo, sirve de catalizador para el proceso de transformación e interoperabilidad de las fuerzas de los Estados miembros.

En las Cumbres posteriores de Estambul (año 2004) y Riga (año 2006) se lograron avances en el desarrollo de las capacidades. La NRF empezaba a funcionar, alcanzando la DCI en el 2004. En Riga, se tomaron medidas importantes para solucionar el problema del transporte estratégico.

El planeamiento de capacidades en la OTAN

El DPP es un proceso continuo utilizado por la OTAN para asegurarse que los Estados miembros asignarán, cuando sea requerido, fuerzas con las capacidades necesarias, con las cuales la Alianza sea capaz de cumplir su misión (16). Actualmente, todos los países de la Alianza se encuentran inmersos en un proceso de reducción de fuerzas y disminución de recursos. La habilidad de armonizar el planeamiento de Defensa Nacional y el de la OTAN, incluyendo el intercambio de información sobre sus planes de fuerza, resultará vital para asegurarse la suficiente preparación de las fuerzas y las estructuras de apoyo necesarias para llevar a cabo el amplio espectro de las misiones de la Alianza.

Dentro de este proceso, se encuentra el Planeamiento de Defensa Colectivo. Éste proporciona un marco donde armonizar la Defensa Nacional y de la OTAN, satisfaciendo las necesidades acordadas de la Alianza del modo más efectivo, e incluyendo apoyo a operaciones lideradas por la Unión Europea.

(16) *The Beginners' Guide to the Force Planning Process*, p. 4, agosto de 2007.

Este Planeamiento se ejecuta a través de siete disciplinas de defensa: planeamiento de armamento; planeamiento de recursos, planeamiento de mando y control; planeamiento logístico; planeamiento de fuerza; planeamiento civil de emergencia y nuclear y planeamiento de comités. De todas estas disciplinas, la que se encarga de aglutinar e integrar al resto es el planeamiento de fuerzas. En un periodo de planeamiento de 10 años, el planeamiento de fuerza de la OTAN es conducido en un ciclo de cuatro años, con los siguientes subciclos:

1. Cuatrienal: *Guía Política con el Nivel de Ambición*; satisfacción de capacidades y objetivos de fuerza.
2. Bial: revisiones de defensa; Requerimientos Militares Mínimos (MMR); DRR (*Defense Requisites Review*) asesoramiento del riesgo
3. Anual: apoyo a la conferencia global de generación de fuerzas del ACO (*Allied Command Operation*).

El trabajo es llevado a cabo en varios niveles simultáneamente y en diferentes fases. Para asegurarse una adecuada visibilidad política del DPP, la *Guía Política* consta de tres partes: el Nivel de Ambición (LoA) de la OTAN, aprobado por los ministros de Defensa; la Guía Ministerial (MG), aprobada en el Comité de Planeamiento de Defensa (DPC) y la Guía Suplementaria, aprobada por el DPC en sesión permanente.

EL DRR

El DRR es un complejo modelo de proceso analítico liderado por el ACT y apoyado por el ACO. El objetivo del DRR es establecer los MMR del Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SACEUR) capaces de satisfacer el nivel de ambición especificado en la MG. Los resultados del DRR son los cimientos para el desarrollo de las propuestas de fuerza y las contribuciones nacionales de fuerza.

La identificación de los requerimientos militares establecidos por el proceso DRR es el punto de partida para las capacidades solicitadas en las propuestas de fuerza.

IDENTIFICACIÓN DE CARENCIAS DE CAPACIDADES

En el año 2005, la OTAN identificó la necesidad de tener una única lista de capacidades necesarias, así como una lista priorizada de carencias comunes a todas las disciplinas del Planeamiento de Defensa. El Grupo de Trabajo Ejecutivo (EWG) desarrolló una única Lista OTAN Consolidada de Capacidades Requeridas (NLoRC) y una Lista OTAN Priorizada de Carencias de Capacidades (PLoCS), con la finalidad de maximizar la coherencia y la armonización durante todo el proceso de desarrollo de capacidades.

Para dirigir estas deficiencias identificadas, el ACT empezó a desarrollar la NLoRC en septiembre de 2006. En abril de 2007, el ACT informó al CMUE que iba a desarrollar una NLoRC, así como implementar un procedimiento para desarrollar una lista asociada denominada PLoCS.

Las carencias de capacidades representan las deficiencias en la capacidad para conducir operaciones de la OTAN y es definida en el nivel de ambición. Es determinada a través de un «análisis de vacíos», el cual es fundamental para la gestión de capacidades. Habiendo sido identificadas las carencias, cada una necesita ser dirigida de una manera coherente

e integral, para que sólo las más importantes sean adquiridas y el resto tomadas como riesgos. Con la finalidad de ayudar a los Estados Mayores de la OTAN, las carencias necesitan ser priorizadas, y las opciones disponibles para cada carencia se consideran en base al impacto de no satisfacerla. El ACT dirige este proceso de priorización, proporcionando asesoramiento militar sobre la importancia y el impacto de cada carencia.

El proceso de priorización implica la comparación de la importancia relativa de las carencias, como el transporte estratégico con los Sistemas de Comunicaciones Informáticas, lo que no es una tarea fácil. Además debe asegurarse que cada carencia está unida a una capacidad requerida dentro de la NLoRC. La metodología de priorización sigue un camino similar al utilizado por el ACT en la Lista Básica Prioritaria (BPL). Empieza con un análisis sistemático de las misiones militares de la Alianza y las Capacidades Operacionales Fundamentales (EOC) presentadas en el MC-400/2 donde se identifican 13 funciones militares y las capacidades militares para ejecutarlas.

Obviamente, la PLoCS será una priorización militar y el MC-400/2 necesitará considerar que aspectos del nivel de ambición o de la dirección de alto nivel no están siendo considerados. Los asuntos no militares no pueden ser priorizados por el panel de expertos del Bi-SC y por tanto, habrá un posterior proceso de priorización por el adecuado panel, posiblemente dirigido por el Secretariado Internacional.

NRF: catalizador de la transformación

El Departamento de Defensa de Estados Unidos propuso por primera vez el concepto de NRF (17) en otoño de 2002. Entonces, la iniciativa consistía por un lado en el tradicional «reparto de cargas» con los aliados europeos, y por otro lado, dar una respuesta a las evidentes diferencias de capacidades entre Estados Unidos y el resto de los aliados, que quedaron en evidencia en Kosovo. La idea de Donald Rumsfeld, era que los aliados se uniesen para proporcionar una fuerza conjunta de tamaño similar a una brigada para despliegues de alta disponibilidad, y que según fueran rotando las unidades de los países por la NRF, se consiguiese una mejora global de sus capacidades de combate. La pretensión del Pentágono era que Europa asumiera un cierto liderazgo, aunque Estados Unidos estaba dispuestos desde el principio a ofrecer su apoyo con elementos estratégicos.

Por tanto, parece que la NRF conduce el proceso de transformación de la OTAN. El entrenamiento conjunto combinado que implica el proceso de certificación de la fuerza, necesita de un contacto entre fuerzas de distintos países, que utilizan diferentes medios y niveles de preparación, lo que mejora la interoperabilidad de las fuerzas. Además, el necesario intercambio de información y tecnología hace que sea un auténtico catalizador en el actual proceso de cambio.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA NRF

La situación actual de la NRF no es la misma que cuando alcanzó la FOC en octubre de 2006. Los sucesivos requisitos combinados y conjuntos de cada una de las rotaciones

(17) El concepto militar de la NRF está definido y ampliamente desarrollado en el Documento del Comité Militar de la OTAN MC-477, por lo que no se va a desarrollar.

que se han ido activando, han manifestado numerosas e importantes deficiencias tanto en fuerzas, como en capacidades. Esto ha motivado a que SACEUR decidiese que la NRF perdiese la FOC.

Actualmente, la Alianza está envuelta en operaciones de gran envergadura, como Fuerzas Aliadas de Seguridad Internacional en Afganistán, que está haciendo que los países europeos tengan que contribuir con una gran cantidad de medios y personal para hacer frente a sus compromisos en este teatro. A esto hay que añadir, los compromisos con otras organizaciones internacionales, como es el caso de España en el Líbano. Esta situación es la que está motivando que los países den una mayor y más lógica prioridad a las operaciones reales, que a los compromisos NRF.

FUTURO DE LA NRF

Frecuentemente, se insiste dentro de la OTAN en que cada miembro dispone de un único conjunto de fuerzas desplegable. Nadie posee un ejército para la Alianza, otro para la Unión Europea y otro más a disposición de la ONU. La misma unidad, puede utilizarse en las operaciones de respuesta de crisis de la Alianza, y a la vez resultar esencial para completar una rotación de la NRF. Lo mismo ocurre en la Unión Europea y su compromiso de Fuerza de Reacción Rápida. Con la finalidad de sincronizar las necesidades e impedir superposiciones, la OTAN ha creado un proceso de Conferencias sobre Formación Global de Fuerzas, en el que se examinan los compromisos de los países en los próximos cinco años. Estas Conferencias han mejorado la transparencia de los aliados respecto al conjunto de demandas en relación a sus fuerzas, pero no incorpora ningún mecanismo que permita a la OTAN presionar a sus miembros para que comprometan sus fuerzas (18).

Ante esta situación, algunos países han presionado en la OTAN para crear unos «objetivos de fuerza de la NRF», de modo que se integre dicha fuerza en el mismo proceso de Cuestionario de Planeamiento de Defensa. Así, se favorece que el Estado Mayor Internacional y los países puedan presionar a un determinado aliado para que aumente su contribución o especialice sus fuerzas expedicionarias en ciertas áreas fundamentales. Pero esta iniciativa no ha conseguido suficientes apoyos, pues varios países mantienen una firme oposición frente a ella. Las iniciativas de modernización de fuerzas como el PCC siguen siendo responsabilidad de los planificadores de fuerzas de la sede de la OTAN, mientras la NRF continúa siendo una responsabilidad operativa. Además, a raíz de estudios publicados (19) por el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE), la NRF estará compuesta por las fuerzas que realmente estén disponibles, en vez de las que a SHAPE le gustaría poder utilizar, y por eso el proceso de certificación de la NRF probablemente vaya en función del desarrollo e innovación de la capacidad armamentística, en vez de constituir un catalizador para la misma.

(18) OTAN: artículo de Robert Bell, vicepresidente primero y director responsable de Cuentas de la Corporación Internacional de Aplicaciones Científicas: sobre la situación de la NRF, en: <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue3/spanish/art4.html>

(19) P. BIALOS, Jeffrey y L. KOEHL, Stuart.: *La NRF de la OTAN: facilitar la capacidad de combate en coalición mediante la transferencia de tecnología y la puesta en común de información.*

Resolución de carencias en OTAN

EL ACT

Dentro de la OTAN está el ACT, que tiene la responsabilidad de desarrollar y mejorar las capacidades de Alianza. Esta responsabilidad es ejercida a su vez por la División de Capacidades del Área de Transformación (20) para lo cual se organiza en tres subdivisiones:

1. Subdivisión de Concepto Estratégico, Política e Interoperabilidad (SCPI-TC50). Responsable del análisis del futuro entorno operacional con los que desarrollar los conceptos y políticas del nivel estratégico y mejorar la interoperabilidad.
2. Subdivisión de Planes de Defensa (DP-TC-60). Responsable de validar y priorizar las necesidades y promover la puesta en práctica de capacidades nacionales e internacionales a través de procesos de planeamiento apropiados.
3. Subdivisión de Futuras Capacidades, Investigación y Tecnología (FCRT-TC-70). Responsable de la dirección y coordinación de las iniciativas de investigación y tecnología de la OTAN para apoyar la transformación de las capacidades de la OTAN.

DIRECTORIO DE GESTIÓN DE CAPACIDADES

Es un nuevo directorio creado en SHAPE, bajo dependencia del ACOS J5. La finalidad es armonizar el proceso de definición de requerimientos con los distintos procesos de gestión y planeamiento que existen en la OTAN. La gestión interna de capacidades, este modo, se hará más coherente, asegurándose que los requerimientos operacionales están articulados correcta y oportunamente (21).

Se pretende fortalecer la cooperación y el intercambio de información en el proceso de gestión de capacidades, especialmente en aquellas que están directamente ligadas a las carencias militares del ACO.

Mecanismos de coordinación

La OTAN es el foro para la discusión, a la vez que la elección natural para una operación de los aliados europeos y americanos (22). La disposición permanente entre la Unión Europea y la OTAN adoptada en Niza, establece que en una crisis, los contactos y reuniones se intensificarán a fin de que la Unión Europea y la OTAN puedan discutir sus evaluaciones de la crisis y clarificar sus intenciones con respecto a las posibles actuaciones. La experiencia demuestra que estos acuerdos son fundamentalmente racionales, lo que se traduce en una intensificación de la consulta respetando plenamente la autonomía de decisión de ambas Organizaciones.

(20) *The Beginners' Guide to the Force Planning Process*, p. 9, agosto de 2007.

(21) Informe del SACO-EU a los representantes militares nacionales en SHAPE sobre el Directorio de Gestión de Capacidades, Bélgica, 5 de abril de 2007.

(22) Documento del Consejo de la Unión Europea: *European Union: NATO/UE consultation, planning and operations*, p. 2, adoptado en diciembre de 2003, en: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78414%20-%20EU-NATO%20Consultation,%20Planning%20and%20Operations.pdf>.

En el caso de que la OTAN no esté involucrada en la realización de una operación, la Unión Europea puede elegir si desea o no recurrir a los medios y capacidades de ésta, teniendo en cuenta el papel de la Alianza, sus capacidades y su participación en la región en cuestión. Este proceso se desarrolla a través de los Acuerdos «Berlín Plus». En virtud a estos Acuerdos y con el fin de mejorar la preparación de las operaciones de la Unión Europea, la Unión ha establecido una pequeña célula en SHAPE y ha invitado a la OTAN a que establezca mecanismos de enlace similares en el EMUE.

En cuanto a la conducción de operaciones autónomas, la principal opción de la Unión Europea son los cuarteles generales nacionales, que podrán ser multinacionales. En determinadas circunstancias, el Consejo podrá, con el asesoramiento del CMUE, aprovechar la capacidad colectiva del EMUE, en particular cuando se requiera una respuesta conjunta y que no haya identificado un cuartel general nacional.

Otra consideración a tener en cuenta es que la mayoría de los países de la Unión Europea son a la vez, miembros de la OTAN. Sin embargo, esta circunstancia que podría considerarse positiva para la cooperación, no logra resultados significativos, por cuanto los países que no forman parte simultánea de ambas Organizaciones realizan frecuentes bloqueos. A éstos, también hay que añadir los de algunos Estados miembros de ambas organizaciones con visiones propias sobre el papel que debe jugar cada Organización. Claros ejemplos de esta situación son las tensiones entre Francia y Estados Unidos-Reino Unido, o entre Turquía y Grecia-Chipre.

Asociación estratégica OTAN-Unión Europea

La Declaración Unión Europea-OTAN sobre PESC y los Acuerdos «Berlín Plus» representan los documentos fundamentales de la Asociación Estratégica OTAN-Unión Europea (23).

DECLARACIÓN UNIÓN EUROPEA-OTAN SOBRE LA PESC

La asociación estratégica establecida entre la Unión Europea y la OTAN en materia de gestión de crisis se basa en valores comunes y en la indivisibilidad de la dimensión de la seguridad en el siglo XXI. Mientras que la OTAN sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros, la PESC ha añadido al abanico de instrumentos de que dispone la Unión, la capacidad para realizar operaciones de gestión de crisis de forma independiente.

La OTAN y la Unión Europea reafirman su determinación de reforzar sus capacidades. Así, para la OTAN, el hecho de reservar un mayor papel a Europa se traducirá en una mayor vitalidad, en particular en lo que se refiere a la gestión de las crisis.

La declaración afirma solemnemente los principios comunes en los que se basa la asociación estratégica entre las dos Organizaciones: una asociación que refuerza mutuamente dos Organizaciones de naturaleza distinta; la concertación, el diálogo, la cooperación y la transparencia efectivas; la igualdad y el respeto de la autonomía de decisión y de los intereses de la Unión Europea y de la OTAN; el respeto de los intereses de los Estados miembros de ambas Organizaciones; el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas; el desarrollo transparente, coherente y mutuamente ventajoso, en

(23) Declaración Unión Europea-OTAN sobre la PESC, Bruselas, 16 de diciembre de 2002.

lo que se refiere a las necesidades en materia de capacidades militares comunes a las dos Organizaciones.

Se persiguen tres objetivos:

1. La Unión Europea velará por asociar, en la medida de lo posible, la PESD a los miembros europeos de la OTAN que no forman parte de ella.
2. La OTAN prestará su apoyo a la PESD y dará a la Unión un acceso garantizado a sus capacidades de planificación.

Las dos Organizaciones han acordado disposiciones destinadas a garantizar el desarrollo coherente, transparente y mutuamente ventajoso de sus necesidades comunes en materia de capacidades.

ACUERDOS DE «BERLÍN PLUS»

Los Acuerdos «Berlín Plus», adoptados el 17 de marzo de 2003, sientan la base de la cooperación OTAN-Unión Europea en el ámbito de la gestión de crisis, permitiendo a la Alianza apoyar operaciones dirigidas por la Unión Europea en las que no participa la OTAN en su conjunto.

«Berlín Plus» pretenden evitar duplicidades innecesarias de recursos y los principales elementos pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Garantía de acceso de la Unión Europea a la planificación operativa de la OTAN, con vistas a una utilización efectiva en el marco de la planificación militar de operaciones de gestión de crisis dirigidas por la Unión Europea.
2. Potenciación del rol europeo del SACEUR de la OTAN –que estará al mando de la operación dirigida por la Unión Europea y que sigue siendo un europeo– y posibilidad de un mando OTAN europeo para operaciones dirigidas por la Unión Europea.
3. Disponer de capacidades y activos comunes de la OTAN (unidades, cuarteles generales, etc.) para operaciones de gestión de crisis dirigidas por la Unión Europea.
4. Acuerdo de seguridad OTAN-Unión Europea, que se traducirá en un intercambio de información clasificada en virtud de normas de protección recíproca.
5. Procedimientos que deben seguirse para la gestión de activos y capacidades de la OTAN (puesta a disposición, seguimiento, devolución y retirada).
6. Modalidades de consultas OTAN-Unión Europea en el contexto de una operación de gestión de crisis dirigida por la Unión Europea con activos y capacidades de la OTAN.
7. Integración en el sistema de establecimiento de los planes de defensa de la OTAN –que existe desde hace tiempo– de las necesidades y capacidades militares que puedan requerirse para operaciones militares dirigidas por la Unión Europea, con vistas a garantizar la disponibilidad de fuerzas bien equipadas y entrenadas para operaciones dirigidas por la OTAN o por la Unión Europea.

Grupo de capacidades OTAN-Unión Europea

La cooperación OTAN-Unión Europea para el desarrollo de capacidades está coordinada por un grupo denominado Grupo de Capacidades Unión Europea-OTAN (*Nato Capability Group*) que surge a raíz de los acuerdos establecidos en «Berlín Plus», y tiene como misión el desarrollo transparente y coherente de las capacidades.

El Grupo está compuesto por los representantes de todos los países de la OTAN y aquellos países de la Unión Europea que no siendo miembros de la OTAN pertenecen a los países de la Asociación para la Paz, o aquellos que hayan suscrito acuerdos bilaterales de seguridad con la OTAN y los respectivos Estados Mayores de ambas Organizaciones. Un caso excepcional son Malta y Chipre que no participan en el Grupo.

El nivel de la representación de cada Organización no es fijo y cada una decide de forma unilateral qué Estados Mayores estarán involucrados en las reuniones del Grupo. A nivel de la OTAN, el presidente suele ser el *Assistant Secretary General for Defence, Plans & Policy*, e intervienen representantes del EWG, de la Conferencia de los Directores Nacionales de Armamento y del Secretariado Internacional. A nivel de la Unión Europea, la Presidencia de turno, se encarga de coordinar la agenda de la reunión y la designación del presidente, asistiendo representantes del CMUE, EMUE o de la AED.

En el ámbito estratégico, este Grupo es el principal foro que aborda la coherencia global y la complementariedad de los objetivos y compromisos específicos, así como las prioridades de ambas Organizaciones. La finalidad es buscar un desarrollo común de las capacidades que interesan a ambos, evitando esfuerzos redundantes. Aunque, un aspecto importante es el signo de estas reuniones, pues tienen un carácter meramente informativo.

Desde su creación se han celebrado 37 reuniones. En estas reuniones, que no tienen carácter periódico, se han presentado las iniciativas de cada Organización desde el campo de la definición de necesidades de capacidades hasta su desarrollo.

Conclusiones

La Unión Europea y la OTAN son dos organizaciones que actúan en el ámbito de la seguridad y defensa y que comparten una gran cantidad de semejanzas: valores similares, miembros comunes, formas de gobierno iguales, y que por tanto están obligadas a entenderse.

En este afán de entendimiento, la asociación estratégica OTAN-Unión Europea, de 16 de diciembre de 2002, enmarca la relación OTAN-Unión Europea y se basa en los valores compartidos, en la indivisibilidad de su seguridad y en la determinación de ambas Organizaciones para abordar los riesgos del nuevo siglo. Los Acuerdos «Berlín Plus» materializaron esta asociación, proporcionando las bases de la cooperación en la gestión de crisis. Sin embargo, este Acuerdo está limitado prácticamente a los asuntos militares y no se ha conseguido un acuerdo general de cooperación en otros campos.

Desde el punto de vista de las capacidades, ambas Organizaciones tienen su propio planeamiento de fuerzas. Este planeamiento está caracterizado por escenarios diferentes, con hipótesis diferentes, y distintos niveles de ambición (LoA para la OTAN y HLG 2010 para la Unión Europea). Sin embargo, se puede decir que el sistema de planeamiento de fuerzas de ambas Organizaciones es en cierta medida similar.

Todo ello conlleva que las naciones deben integrarse en dos procedimientos de planeamiento parecidos, pero con estructuras distintas, lo que motiva que para alcanzar un mismo objetivo se escojan caminos diferentes, con la consiguiente duplicidad de esfuerzos.

El planeamiento de fuerzas de la Unión Europea se inicia en el RC-05 que expresa el total de las fuerzas requeridas así como las capacidades que deben tener. En la elaboración del RC-05 intervinieron una serie de expertos militares de los Estados miembros para analizar los escenarios de actuación de la Unión Europea. El resultado del RC-05 fue analizado exhaustivamente por parte de los expertos de la Agencia NC3A de la OTAN para corroborar los resultados obtenidos, en un afán de estrechar la cooperación entre las dos Organizaciones.

En la otra parte, la OTAN tiene un probado sistema de planeamiento en donde se intenta armonizar el Planeamiento de la Defensa Nacional y de la OTAN. Dentro estos sistemas, el DRR abre un gran campo para la colaboración, aunque uno de los problemas a solventar es la clasificación de seguridad. Mientras en la Unión Europea, la mayoría de la documentación es sin clasificar y se puede encontrar en fuentes abiertas, en la OTAN, apenas existe documentación sin clasificar que trate de la adquisición de capacidades, lo que comporta una dificultad añadida a la hora de la cooperación.

La cooperación OTAN-Unión Europea en cuanto al planeamiento de fuerzas se caracteriza por la total transparencia de cada Organización hacia la otra. Esta transparencia permite, entre otras cosas, ver qué fuerzas y capacidades tiene cada nación miembro a disposición de las Organizaciones, lo que se denomina principio del *Single Set of Forces*. Ambas instituciones reconocen, que al final, las capacidades militares disponibles son las mismas, con independencia de la organización que lidere la operación, y no es posible duplicarlas. Este hecho está fundamentado y es el motivo por el cual la Unión Europea no dispone de una estructura permanente de mando y control, y necesite la estructura de la OTAN a la hora de dirigir una operación.

Dentro de las agencias vinculadas al desarrollo de capacidades, la AED tiene como misión mejorar aquellas capacidades de los Estados miembros de la Unión Europea necesarias para la gestión de crisis y que respalden la PESD. Esta misión no parece interferir en las capacidades que pueda desarrollar la OTAN, tanto en las capacidades necesarias para las operaciones artículo 5, como en el resto. Además, la AED establece que su misión no afectará a las competencias de los Estados miembros en materia de defensa. De esta forma, evita cualquier posible conflicto con la OTAN, organización encargada de velar por la defensa de sus miembros. Del estudio y análisis de sus cometidos (24) se puede deducir que la Agencia está especialmente interesada en desarrollar los mecanismos de cooperación económica e intercambio tecnológico entre los Estados de la Unión Europea, que le permitan desarrollar las capacidades para la gestión de crisis y las misiones de la PESD. En este sentido, tampoco parece colisionar con la OTAN.

Conclusión final

Entre ambas Organizaciones existe una intención firme de colaborar y cooperar. Ejemplos de esto son el análisis de la Agencia NC3A de la OTAN al RC-05 de la Unión Europea, o la transparencia que existe en el ámbito de la cooperación Unión Europea-OTAN. Sin embargo, es en el desarrollo de capacidades donde la cooperación debe mejorar, sobre todo a la hora de evitar duplicidades. Para ello, se ha creado el Grupo de Capacidades

(24) Artículo 5 de la Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, 12 de julio de 2004.

Unión Europea-OTAN en el que se presentan las iniciativas en el ámbito de capacidades de ambas Organizaciones. Con todo, si se quiere mejorar la cooperación en el desarrollo de capacidades, se deberían llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Fomentar e intensificar los contactos y la cooperación entre la AED y el ACT en el campo del desarrollo de capacidades.
2. Que sea el Grupo de Capacidades Unión Europea-OTAN el que resuelva las controversias entre ambas Organizaciones, liderando el desarrollo compartido de capacidades y haciendo prevalecer las opiniones de los expertos que detectan las duplicidades en capacidades sobre las consideraciones políticas.

Para finalizar, si bien existe intención política de un desarrollo coordinado de capacidades entre la OTAN y la Unión Europea, con la intención de no duplicar esfuerzos, esta coordinación no llega a ser todo lo efectiva que cabe esperar, y cada una planea para solventar sus carencias de forma unilateral. Por tanto, la respuesta es que la Unión Europea y la OTAN son, en teoría, complementarias en el desarrollo de capacidades, pero en la práctica, duplican esfuerzos y por ende son competidoras.

Bibliografía

Documentos:

Acción Común 2004/5517PESC del Consejo, 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa.

CAGRE PESD 01. Agencia Europea de Defensa.

CAGRE PESD 02. Desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea. Objetivo General de Capacidades.

CAGRE PESD 07. Relaciones Unión Europea-OTAN. Acuerdos de «Berlín Plus».

Documento de la Agencia Europea de Defensa: *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*, Bruselas, 3 de octubre de 2006.

Estrategia Europea de Seguridad: Documento «Una Europa segura en un mundo mejor», Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

EU Council Secretariat Factsheet. EU Battlegroup, Bruselas, febrero de 2007.

Informe del SACO a los representantes militares nacionales en SHAPE sobre la creación del Directorio de Gestión de Capacidades, Bélgica, 5 de abril de 2007.

Nota de la Agencia Europea de Defensa para el *Steering Board*, número 2005/03. Concepto Inicial Operacional del Directorio de Capacidades, Bruselas, 13 de junio de 2005.

Nota informativa de la División de Estrategia y Planes (Sección de Organización de Defensa) del EMACON, sobre *Lecciones aprendidas de la cooperación OTAN-Unión Europea*, Madrid, 19 de noviembre de 2007.

Nota informativa de la División de Estrategia y Planes del EMACON, sobre la Agencia Europea de Defensa, Madrid, 6 de junio de 2007.

The beginners' guide to the Force Planning Process, agosto de 2007.

WEIS, Alexander, director ejecutivo de la Agencia Europea de Defensa, discurso al Subcomité Parlamentario Europeo de Seguridad y Defensa, Bruselas, 10 de enero 2008.

Nota de prensa del Consejo de la Unión Europea: *Capabilities Improvement Chart I/2006*, Bruselas, 2006.

Artículos:

BARBÉ, Esther y SABIOTE, María A.: «Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa». *Observatorio de Política Exterior Europea*, Barcelona, mayo de 2006.

BARDAJÍ, L. Rafael: «¿Hacia un nuevo concepto estratégico de la OTAN?», ponencia impartida en Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, el 17 de septiembre de 2007.

BRISCOE, Iván, investigador de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior: «La prevención de conflictos y la respuesta europea a los estados de crisis», Madrid, marzo de 2007.

FATJÓ y GUILLEM Colom, Pedro: «La defensa de la Unión Europea». *Voluntades políticas y capacidades militares básicas*, Barcelona, 2005.

HORCHE MORENO, Prudencio: «Concepto de respuesta rápida en el Unión Europea del Objeto Global de Helsinki a los grupos de combate», Madrid, 2007.

KEOHANE, Daniel: «Unblocking EU-NATO cooperation», en: *www.nato.int*. 2006

STEINBERG, Federico, analista del Real Instituto Elcano: «Europa en la globalización económica», Madrid, 19 de julio de 2007.

WITNEY, Nick: «La conciencia de las capacidades europeas», entrevista de la revista de la OTAN, *NATO review*, 2005.

Direcciones de Internet:

En: www.europa.eu/scadplus/index.htm.

En: www.nato.int

En: www.consilium.eu.int

En: www.mde.es

En: www.realinstitutoelcano.org

En: www.eda.europa.eu

En: www.assembly-weu.org

En: www.eur-lex.europa.eu

En: www.gees.org

En: www.fride.org

PROBLEMAS DE LA MODERNIZACIÓN EN EL MUNDO ÁRABE CONTEMPORÁNEO

Juan Ignacio Castián Maestro
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. UCM

Las raíces del problema

El mundo árabe e islámico se ha convertido desde hace décadas en una fuente inagotable de noticias para los medios de comunicación. Los acontecimientos parecen sucederse sin tregua en esta región del mundo, al mismo tiempo que también proliferan sin descanso los análisis y las valoraciones de políticos, periodistas, expertos y presuntos expertos. El problema estriba en que demasiado a menudo todas estas opiniones carecen de suficiente profundidad y están sobradas de apasionamiento. Dependen en exceso del dato inmediato y descansan sobre unos marcos explicativos muy simples, de modo que, al final, podemos terminar aturdidos por una vorágine de información insuficientemente procesada y seguir sin entender realmente nada de lo que se nos está contando. Por eso puede venir bien tomar distancias y reflexionar con más sosiego sobre las razones más profundas de lo que viene ocurriendo desde hace un tiempo.

Esta búsqueda nos va a obligar, en primer lugar, a estudiar con cierta atención la historia de las sociedades árabes, pues el pasado suele proporcionarnos casi siempre la clave para comprender el presente. Pero la historia que aquí nos interesa es una historia social y estructural. Necesitamos conocer cuáles han sido y cuáles son las estructuras sociales fundamentales de estos países y cómo están influyendo sobre la forma de pensar y comportarse de sus habitantes. Este punto de vista objetivista, y un tanto materialista, se encuentra en las antípodas de esa otra postura mucho más difundida para la cual, cuando se trata de los musulmanes lo que hay que hacer es ponerse a interpretar sus textos sagrados, en los cuales, se nos dice, se hallará la explicación de todo lo que hacen, dicen y piensan. Esta postura tan cómoda ignora, sin embargo, algo que debería resultar elemental para cualquiera y que consiste en el hecho de que ningún texto sagrado de ninguna religión posee una sola lectura posible y de que las personas siempre los interpretan en función de sus concretas circunstancias vitales, circunstancias que vienen dadas precisamente por el contexto social más amplio dentro del que viven. De ahí que la exégesis sagrada nunca pueda reemplazar al análisis sociológico y no sea, a lo sumo, más que una de sus herramientas auxiliares.

De la misma manera, vamos a desentendernos también de cualquier supuesta especificidad cultural irreductible y de cualquier afán por insistir de manera unilateral en todo lo que diferencia a la cultura árabe-islámica de la cultura occidental. En realidad, como vamos a tratar de ir poniendo de manifiesto, muchos de los problemas y de las contradicciones internas que aquejan a estas sociedades son bastante similares a los de

otras regiones del Tercer Mundo y, en concreto, a los de América Latina. Este es el caso en lo que atañe, por ejemplo, a la debilidad de la sociedad civil, el poder de las redes clientelistas dentro y fuera del Estado, las desigualdades sociales extremas, la posesión de una economía fuertemente dependiente y extravertida y, en definitiva, la presencia de los distintos elementos que definen en su conjunto el subdesarrollo socioeconómico. Lo mismo ocurre con la omnipresencia del autoritarismo en casi todos los aspectos de la vida cotidiana (Cf. Ayubi, 1996: 246-251; Hammoudi, 2001) y con la dificultad para establecer una identidad y una cultura colectivas en las que se reconozca el conjunto de la población y que permitan, en consecuencia, alumbrar un proyecto de sociedad mínimamente consensuado por todos (Castien, 2003a).

La sociedad árabe tradicional

Todas estas carencias actuales hunden sus raíces en la historia social y política de la región. Son el resultado de la confluencia entre sus antiguas estructuras sociales y las transformaciones inducidas en su seno por su inmersión posterior dentro del sistema económico mundial. Por esta razón, necesitamos adentrarnos, aunque sea brevemente, en toda esta historia y desentrañar sus rasgos principales. La civilización árabo-islámica de la Edad Media difería en ciertos aspectos fundamentales del mundo feudal europeo, lo cual parece haber influido a más largo plazo en su distinto destino. Era una civilización en la que se articulaban una organización tribal, un tanto «primitiva», enclavada sobre todo en el campo, con unos aparatos estatales, asentados en las ciudades y que peleaban incansablemente por someter este mundo tribal y rural, siempre levantisco, tratando de extraerle los tributos que necesitaban para mantenerse en funcionamiento (Amin, 1976: 11-30; Ayubi, 1996: 83-131). Frente al arcaísmo social del campo, el mundo urbano sometido al poder estatal cobijó durante siglos una brillante civilización, cuyas bases materiales eran, sin embargo, un tanto endebles. Al estar desconectado parcialmente de su periferia rural, dependía en buena medida del comercio caravanero, siempre vulnerable a los vaivenes de las luchas políticas, de ahí que la continuidad de los flujos mercantiles nunca estuviese garantizada.

Esta dependencia frente al exterior acentuaba además la separación entre el campo y la ciudad y entre las tribus y el Estado. La sociedad sufría un acusado fraccionamiento interno, tanto horizontal, entre sus distintas regiones, como vertical, entre el conjunto de la población y la reducida élite que controlaba el Estado. El resultado final fueron unas instituciones estatales carentes de reconocimiento social y obligadas a imponerse siempre por medio de la fuerza. El Estado era en el sentir de las gentes, y en la visión de los intelectuales, una realidad profundamente ajena; un poder exterior y hostil al que no quedaba otro remedio que soportar. Este sentimiento de externalidad ha pervivido hasta el día de hoy (Ayubi, 1996: 44-49; Laroui, 1998: 87-125) y quizá constituya, como luego iremos viendo, una de las razones del moderno auge de los movimientos islamistas (Ghalioun, 2004: 259-290).

A este primer rasgo fundamental, se añadían otros dos no menos importantes. El primero consistía en una frecuente inestabilidad política y en una acusada falta de solidez institucional. El profundo fraccionamiento interno de esta sociedad y la falta de reconocimiento social que sufría el Estado dificultaban enormemente la existencia de los consensos

colectivos necesarios para establecer unos marcos de convivencia bien regulados. En su ausencia, florecía una intensa conflictividad. La sociedad oscilaba periódicamente entre la anarquía y la tiranía, ya que solamente se lograba mantener el orden cuando algún gobernante fuerte y despótico era capaz de imponerse a sus adversarios, al menos durante una temporada. Pese a todo ello, y debido sobre todo a los intensos intercambios comerciales a los que nos hemos referido antes, se fue tejiendo una tupida red de contactos entre personas de lugares a veces muy alejados entre sí, que hizo posible el nacimiento de una cultura y una identidad común a todas ellas.

Éste es, paradójicamente, el segundo elemento que tenemos que tomar en consideración. De resultas de este permanente trasiego humano, fue surgiendo una suerte de proto-nación árabe, que abarcaba, al menos, a las élites comerciales e intelectuales de las distintas regiones (Amin, 1976: 108-115). Esta identidad más global no anulaba, sin embargo, los profundos particularismos locales, sino que se les superponía. De este modo, según la coyuntura de cada momento, predominaban las tendencias hacia la unidad o hacia la disgregación. Este segundo tipo de oscilaciones viene constituyendo otro de los rasgos fundamentales de la historia del mundo árabe hasta nuestros días.

En este contexto social tan peculiar, el papel jugado por la religión islámica, y por el clero musulmán, resultaba un tanto complejo. En contra de lo que muchas veces se pretende, estas sociedades no eran teocracias, en el sentido de hallarse regidas por un cuerpo clerical y reguladas por entero mediante una ideología religiosa. El poder se encontraba en manos de gobernantes seculares, que se servían ampliamente de la fuerza bruta y se guiaban con mucha frecuencia por una razón de Estado radicalmente laica. De igual manera, una gran parte de la población obedecía los mandatos emanados de un derecho consuetudinario, que en ocasiones resultaba claramente incompatible con los principios religiosos.

El islam servía, ante todo, para proporcionar una cierta identidad compartida y unos ciertos marcos normativos comunes, que contrarrestaban, en parte, el fraccionamiento y la inestabilidad que aquejaban a la sociedad. Asimismo, el clero ejercía una cierta fiscalización sobre los gobernantes, dirigida a hacerles ajustarse a los requerimientos mínimos del Derecho Islámico. Pero esta capacidad de fiscalización resultaba muy limitada, sobre todo porque la ausencia de una iglesia, de una organización clerical como la que existía en el mundo católico, impedía al clero actuar, en general, de un modo coordinado y corporativo. El clero era débil y a menudo acaba al servicio de los gobernantes, que se servían de él para legitimar su propio poder, encargándole que reinterpretase los textos sagrados del modo más conveniente para sus propios intereses. De este modo, como señala Burhan Ghalioun (2004: 88-109), más que una subordinación del poder político al religioso, existía más bien la situación contraria.

Uno de los efectos más negativos de esta situación fue el escaso desarrollo de una reflexión teórica sobre el hecho político en sí, sobre el hecho político en cuanto que esfera autónoma de la actividad humana. Los ulemas se limitaban a ejercer un control externo y formal sobre los actos de los dirigentes políticos, velando porque no violaran de manera ostensible ciertos mandamientos religiosos y por que promovieran la aplicación del Derecho Islámico en la Sociedad. Tal y como señala Mohamed Charfi (2001: 204), destacado jurista y activista de los derechos humanos tunecino, al no poder fis-

calizar con eficacia la labor de los gobernantes, los juristas islámicos consagraron sus esfuerzos a legislar sobre las costumbres cotidianas, dejando una especie de espacio vacío en lo que se refiere a la política. Asimismo, dado su afán por recrear la idea de una comunidad musulmana regida por la ley religiosa, les importaba ante todo encontrar la manera de poder remitir las normas de la vida corriente a los textos sagrados. El resultado fue a menudo un agudo desinterés por la norma en sí misma, en lo referente a su coherencia interna y a su capacidad efectiva de regular las relaciones sociales. Lo que primaba, por el contrario, era su eventual relación última con el referente religioso. De ahí que predominase casi siempre una aproximación externa y formalista al Derecho y, en un nivel más general, una moral extremadamente basada en la sumisión externa a ciertas normas muy ritualizadas. En estas condiciones, el sistema político no era abordado con la suficiente concreción. Se prestaba atención a su respeto formal hacia ciertas normas, pero mucho menos a su funcionamiento concreto. No se desarrolló apenas una teoría sobre el modo de controlar a los dirigentes políticos, ni sobre los contrapesos internos que debería contener el aparato estatal, ni sobre la regulación de las relaciones entre el Estado y la Sociedad.

Los propios grupos disidentes y rebeldes también vivían presos de esta misma aproximación externa y poco detallada a la política (Cf. Mernissi, 1992). Cuando estallaba una rebelión contra algún gobernante, ya fuese por la debilidad de éste, o por su carácter excesivamente tiránico, esta rebelión se justificaba en nombre de principios morales generales derivados del islam e, incluso, era común que parte del clero terminase por apoyarla. Pero siempre faltaba una teoría que pudiera guiar la construcción de un nuevo orden en el que no se repitiesen los abusos y deficiencias de antaño. De ahí, que, como tantas veces ha ocurrido a lo largo de la Historia y en tantos lugares diferentes, estas revoluciones acabasen dando lugar a la larga a regímenes tan despóticos como los que habían destruido. Naguib Mahfouz, el novelista y Premio Nobel egipcio recientemente fallecido, nos legó una novela muy sugerente en relación con esta cuestión. Se titula *Hijos de nuestro barrio* (1989) y en ella se relata la historia de un barrio popular sometido a la eterna tiranía de las bandas de matones. A lo largo de la narración contemplamos distintas rebeliones contra este sistema opresivo, pero al final una y otra vez se regresa al punto de partida. Es como si se viviese atrapado en una especie de círculo infernal, lo cual acaba por producir en el lector un profundo desasosiego interno.

Las contradicciones de una modernización exógena

A través de estas pinceladas históricas tan rápidas, se vislumbra cómo esta civilización tan brillante adolecía de ciertas debilidades estructurales, que conllevaban una inestabilidad crónica que, a la larga, acabó por obstaculizar el desarrollo económico. Esta situación de estancamiento, que también padecieron en un momento dado, aunque por razones diferentes, otras grandes civilizaciones como la china, coincidió en el tiempo con el despegue que inició el mundo europeo desde la Baja Edad Media. A raíz de esta fatal coincidencia, la correlación de fuerzas entre Europa y el resto de la humanidad se trastocó hasta el punto de convertir a la práctica totalidad del planeta en una colonia europea. Pero ésta es una historia de sobra conocida, así que no merece la pena volver sobre ella. Más interés reviste para nosotros examinar cuáles fueron las consecuencias

específicas del fenómeno colonial en esta parte del mundo de la que nos estamos ocupando. El colonialismo propició un profundo proceso de modernización. Promovió un intenso desarrollo de las fuerzas productivas y la instauración de estructuras sociales más complejas, comenzando por un aparato de Estado más sólido y eficaz. Pero esta modernización resultó, por supuesto, parcial y selectiva y fue realizada en provecho no de la población sometida, sino de sus amos extranjeros. De este modo, y de un modo también muy similar a lo ocurrido en América Latina, se estableció una economía fuertemente extravertida, encaminada a suministrar a las metrópolis ciertas materias primas y no a promover un desarrollo equilibrado y autónomo, capaz de beneficiar al conjunto de la población. De ahí que, hasta la fecha, no haya podido lograrse lo que Samir Amin (1988: 35-37) define como un desarrollo autocentrado y que la exclusión social afecte en la mayoría de estos países a capas muy amplias de la población.

Esta ausencia de un desarrollo autocentrado ha impedido la superación de esa fragmentación social, tanto horizontal, como vertical, a la que antes aludimos. Es más, en gran manera la ha incrementado. No se ha producido en la medida de lo deseable un incremento de la articulación económica entre las distintas regiones y entre las distintas capas sociales, susceptible de crear un conjunto de intereses compartidos que favorezcan la colaboración entre todas ellas. Por el contrario, las desigualdades entre regiones y entre sectores sociales se han ampliado mucho más de lo que antiguamente permitía un estado de escasez generalizada. Asimismo, el Estado se ha fortalecido como nunca. Su capacidad de controlar a la población supera todo lo que hubiera podido soñar cualquier sultán o emir de antaño. Pero, este fortalecimiento del poder estatal no se ha visto acompañado de una consolidación correlativa de la sociedad civil, que pudiera compensar el poder de la reducida oligarquía que controla el Estado (Ayubi 1996: 270-287; Ghalioun, 2004: 153-207; Hammoudi, 2001; Laroui, 1998: 129-158). Las razones de este desequilibrio son diversas. La modernización exógena, inducida por el colonialismo occidental, persiguió ante todo construir un aparato administrativo capaz de asegurar una explotación ordenada de los recursos locales, con lo cual trastocó los equilibrios de fuerzas existentes previamente. Tampoco existe una clase empresarial poderosa, independiente de la oligarquía estatal. Esta burguesía siempre fue más débil que en Europa, debido a su indefensión ante la élite militar que controlaba el Estado, dentro de la cual se encontraba además absorbida en gran parte.

Con posterioridad, en la mayoría de estos países se ha promovido un desarrollo acelerado basado en la primacía del sector público, que dejó escaso espacio para el capital privado. No obstante, a partir de las privatizaciones iniciadas en los años ochenta este sector empresarial autónomo se ha fortalecido, pero siempre en términos muy relativos. Existe una especie de confusión permanente entre lo público y lo privado, de tal modo que lo estatal está privatizado y lo privado está estatalizado. Por una parte, el Estado está controlado por pequeños clanes con ramificaciones en el mundo empresarial, por la otra el mercado se ve constreñido y distorsionado por la acción de la Administración (Ayubi, 1996: 19). En ocasiones, el poder de esta oligarquía estatal-empresarial se ve favorecido también por la propia pobreza de vastas capas de la población. Abocadas a la lucha diaria por la supervivencia, y desprovistas también en muchos casos del necesario nivel cultural, no están en condiciones de organizarse y poner límites a los abusos de los oligarcas.

En suma, el carácter débil y fracturado de la sociedad civil constituye una herencia del pasado preservada y desarrollada por el presente. Es ella la que favorece la pervivencia de un Estado despótico, controlado por una minoría que, como es lógico, se esfuerza en prolongar esta situación, oponiéndose a la aparición de cualquier contra-poder dentro de la sociedad que pudiera desafiar sus actuales privilegios. Para ello, junto a la represión, a veces brutal, de los disidentes, la estrategia más ampliamente utilizada estriba en la sumisión de enteros sectores sociales, insertándolos dentro de las redes clientelistas basadas en el reparto de prebendas. A través de estas redes, estos sectores reciben ciertos beneficios-pensiones, empleos, «propinas», licencias para abrir negocios, a cambio de su lealtad, plasmada en una multitud de pequeños servicios y sobornos y, como es habitual en estos casos, acaban convertidos simultáneamente en víctimas y cómplices del sistema que los explota. Aunque estas relaciones clientelistas se encuentran muy extendidas, destacan especialmente las que se entablan con todos aquellos individuos o grupos que detentan por sí mismos alguna influencia social en forma de poder económico, prestigio intelectual, etc.

De mantenerse fuera del sistema clientelista tejido en torno a la élite, podrían acabar suponiendo un desafío a su poder. Pero, si son integrados dentro del mismo contribuirán a fortalecerlo aún más. De ahí justamente el afán por cooptar a personajes destacados, como empresarios de éxito e intelectuales de prestigio. Lo mismo ocurre con los antiguos disidentes. Su «recuperación» constituye una industria especialmente floreciente en esta parte del mundo. Evidentemente, cuanto más rico y poderoso sea el Estado, mayor será su capacidad de integrar a sectores sociales más amplios dentro de estas redes clientelistas. No debe extrañarnos, por ello, que los Estados que disfrutaban de una abundante renta petrolera destaquen especialmente en esta actividad. Pero, en realidad se trata de una línea de conducta común a todos los regímenes de la región. En comparación con este carácter oligárquico, clientelista y excluyente del sistema, las diferencias entre monarquías y repúblicas y entre regímenes conservadores y radicales pierden bastante relevancia (Ayubi, 1996: 15; Hammoudi, 2001: 15-19). No en vano, la peculiar institución de la presidencia vitalicia y hereditaria se ha convertido en un elemento característico de varios de estos Estados. Otro buen ejemplo de que las políticas coyunturales y las proclamas ideológicas a veces no son tan importantes como se pretende hacer creer, viene dado por esos bruscos virajes en su orientación ideológica y sus alianzas internacionales protagonizados por regímenes como el egipcio a la muerte de Nasser y actualmente el de Gadafi en Libia, quien ha roto con la mayor tranquilidad con todo lo que durante décadas proclamó defender.

De igual manera, en tiempos de zozobra, el carácter cerradamente oligárquico de estos sistemas se manifiesta con especial claridad. Así lo atestigua la evolución experimentada por el régimen baasista iraquí antes de su desaparición. En la medida en que el empobrecimiento general del país le impidió seguir integrando a la población mediante las características redes clientelistas, el sistema se fue volviendo progresivamente excluyente, represivo y predador (Ayubi, 1996: 615-619). Lo que importa destacar en este caso concreto es que la trayectoria seguida por este particular régimen debe explicarse no sólo en función de sus características intrínsecas –o de la peculiar personalidad de su máximo dirigente– sino también a partir de los dramáticos cambios que experimentó su entorno circundante.

Si bien, los nuevos Estados surgidos de esta modernización desigual y exógena son palpablemente más fuertes que los Estados tradicionales que les precedieron en el tiempo y que las sociedades civiles a las que mantienen sometidas, esta fortaleza tampoco debe ser exagerada. Su capacidad para dirigir el conjunto de la sociedad, recaudando impuestos y administrando sus recursos con eficacia es, en realidad, bastante discreta. En particular, la omnipresencia de las redes clientelistas, que conectan a los distintos niveles del aparato estatal con distintos sectores de la sociedad, obstaculizan a menudo el funcionamiento de la cadena de mando administrativa, de modo que las órdenes emanadas de arriba no se cumplen siempre como cabría esperar. Comparados con los Estados del mundo occidental, se trata de Estados bastante débiles. Nazih N. Ayubi (1996: 647-664) ha introducido a este respecto una distinción muy útil entre la fuerza, la dureza y la ferocidad del Estado. La fuerza consistiría en su capacidad para desempeñar sus funciones con eficacia, logrando dirigir al conjunto de la sociedad, su dureza en su propensión a aplicar órdenes imperativas con este fin y su ferocidad en la tendencia a servirse de la violencia. Los Estados occidentales serían Estados fuertes, a veces duros, como en el modelo francés, pero escasamente feroces.

Los Estados árabes contemporáneos serían bastante menos fuertes, pero mucho más duros y, sobre todo, marcadamente más feroces. En gran medida la ferocidad de estos Estados deriva de su relativa debilidad. Carecen del suficiente reconocimiento colectivo y la mayoría de la población sólo se les somete a la fuerza. No consiguen agrupar a los diferentes sectores sociales, integrándolos, y satisfaciendo, en mayor o menor medida, sus diferentes intereses. Ni tampoco consiguen articular claramente los distintos intereses particulares en un interés general más amplio. Dicho de otro modo, tanto el Estado en sí, como la élite que lo gobierna, poseen una escasa hegemonía en el sentido gramsciano del término (Cf. Ayubi, 1996: 21-27). En este sentido, si bien la debilidad de la sociedad civil les otorga un amplio poder, este mismo poder no rebasa nunca unos límites determinados, debido justamente a la debilidad de esta misma sociedad civil, en la que tendrían que apoyarse. Las razones de su fuerza son también las de su debilidad.

Esta situación influye además muy negativamente sobre el desarrollo económico. Las élites gobernantes no se sienten inclinadas a reformar una situación que les beneficia y temen además, con bastante razón, que un proceso de modernización genuino pueda otorgar una mayor cuota de poder social a otros segmentos de la sociedad, los cuales podrían disputarle entonces su actual monopolio sobre el Estado. Asimismo, el sistema clientelista detrae continuamente recursos materiales que podrían invertirse en mejorar la situación económica. De igual manera, dado que la posesión de buenos «contactos» prima radicalmente sobre los méritos personales, se impide un adecuado aprovechamiento de los recursos humanos de la sociedad. Esta situación de bloqueo económico es responsable, entre otras cosas, de una acusada debilidad militar, que resulta especialmente grave en una región del mundo sometida actualmente a una agresión neocolonial en gran escala. Incluso cuando ha existido una voluntad real de impulsar un desarrollo nacional, como fue el caso en la Argelia de los años setenta, las propias características del sistema acabaron en buena parte obstaculizando el proceso. Se impulsó un ambicioso proceso de industrialización acelerada, basado en una estrategia consistente en utilizar las rentas de los hidrocarburos para financiar la construcción de una industria pesada. Pero el proceso fracasó y no sólo a causa de la caída de los precios de los

hidrocarburos en la década de los años ochenta. El régimen no se había preocupado de construir una base tecnológica autónoma, ni de formar los cuadros técnicos que la hicieran posible y había descuidado la agricultura y las industrias destinadas al consumo, impidiendo con todo ello que el desarrollo pudiese autopropulsarse progresivamente y ganar en autonomía con respecto a las exportaciones de gas y petróleo (Cf. Rosier, 1982). Todo este desinterés obedeció, entre otras cosas, al temor de que una economía más diversificada y autónoma diversificase también las fuentes de poder social, forzando a la oligarquía gobernante a ceder parte de su poder.

En este contexto resulta muy difícil la emergencia de una sociedad bien articulada y cohesionada, en donde exista un cierto acuerdo acerca del tipo de país que se desea tener. Así nos lo demuestran las continuas disputas en torno al papel del islam dentro de la sociedad y la conciliación entre la lealtad al Estado nacional y a un proyecto panarabista más ambicioso, así como las referentes al grado de reconocimiento que se debe otorgar a los componentes culturales locales dentro de cada Estado, como es el caso del elemento bereber en los países del Magreb. Pero de nuevo, al mismo tiempo que esta situación dificulta el surgimiento de esta sociedad más articulada, la ausencia de esta misma articulación contribuye a que las élites gobernantes puedan seguir adelante con sus políticas excluyentes y clientelistas. El poder de estas élites sólo podría ser desafiado por una amplia coalición social que agrupase al conjunto de los damnificados por el sistema oligárquico y clientelista.

Si este movimiento triunfase, la única forma de que el viejo sistema no volviese después a reproducirse, si bien encabezado por nuevos personajes, estribaría en el establecimiento de una serie de acuerdos básicos entre los distintos sectores sociales, que permitiese una mayor participación social en las distintas instituciones, acabando con el sello exclusivista que actualmente ostenta el poder político. Dado que, por el momento, estas posibles coaliciones sociales están muy lejos de haber cuajado, merece la pena indagar en los factores que están dificultando su plasmación en la realidad, a pesar de que el descontento social se halle tan ampliamente difundido. La pregunta que debemos plantearnos estriba entonces en por qué está resultando tan difícil elaborar un proyecto político antioligárquico, que agrupe en torno suyo a la mayoría de la población. La respuesta que vamos a explorar aquí, y que no agota en modo alguno la totalidad del interrogante planteado, radica en que, hoy por hoy, en las sociedades árabes contemporáneas resulta asimismo muy difícil establecer unas identidades y unos proyectos colectivos asumibles por el conjunto de la población.

La difícil reconstrucción identitaria

Autores clásicos como Ernest Gellner (1989) nos han enseñado que la construcción de una sociedad y de un Estado modernos requiere de la existencia de una cultura y una identidad nacionales. Sólo así resulta posible superar el particularismo característico de las sociedades tradicionales. En la medida en que se lo supere, podrá construirse una economía dinámica y flexible, en donde los individuos puedan circular libremente entre las distintas profesiones y regiones geográficas y en donde el reparto de los puestos de trabajo y de los recursos no dependa tanto de las alianzas entre los diferentes grupos

corporativos. Esta cultura y esta identidad compartidas son igualmente necesarias para el establecimiento de una sociedad civil conformada por una red de asociaciones de la más diversa índole, mediante las cuales se organiza a la población y se da forma a los distintos intereses colectivos, sean éstos globales o parciales. Este proceso favorece, a su vez, la existencia de un Estado no excesivamente separado de la sociedad y «poroso», por así decir, ante sus demandas y propuestas. Un Estado de este tipo responde realmente, al menos hasta cierto punto, a la noción de soberanía nacional. Así, la existencia de un Estado democrático sólo es posible si existe una sociedad internamente cohesionada, gracias a la presencia de unos mínimos referentes comunes, es decir de una identidad y una cultura nacionales (Cf. Castien, 2003a: 3-4).

El alumbramiento de esta identidad y de esta cultura resulta complicado en el mundo árabe actual. Un primer factor responsable de esta dificultad estriba en la separación existente entre la cultura popular y la cultura de las élites. Son dos mundos claramente disociados, lo cual impide a las élites intelectuales jugar más que muy imperfectamente su papel de encuadramiento ideológico de la población. Esta brecha se había dado ya en la época tradicional, en la cual existía una gran distancia entre la cultura popular, en gran medida tribal y rural, de carácter oral y transmitida en formas dialectales y la cultura urbana y libresca de los intelectuales expresada en árabe clásico. El proceso de modernización, como es lógico, ha paliado este distanciamiento al extender la educación entre la población. Pero como es un proceso en gran parte bloqueado, mucha gente sigue siendo analfabeta, o casi, y permanece al margen de las formas culturales más elevadas. Al mismo tiempo, han surgido nuevos factores de disgregación cultural, como, en especial, la aparición de cuadros e intelectuales muy occidentalizados, que se expresan en lenguas europeas, como el francés o el inglés, y sostienen una visión del mundo que diverge radicalmente de la sostenida por la mayoría de sus conciudadanos. De este modo, a la vieja disparidad entre las élites precoloniales y el bajo pueblo se suma ahora otra nueva entre «occidentalizados» y «tradicionalistas».

El aislamiento de esta intelectualidad occidentalizada y laica con respecto a su propia sociedad es muy intenso. Su audiencia entre la gente del común es escasa y no sólo porque una gran parte de la misma vive al margen de los medios de comunicación y del sistema educativo. A ello se suma además la marcada hostilidad con que a veces son contemplados estos intelectuales «modernos». Esta hostilidad responde a varias razones. La primera consiste en que su estilo de vida propicia su asociación con el mundo occidental, lo cual en estos tiempos de imposición neocolonial puede acarrear a menudo profundas antipatías. La segunda estriba en que este mismo estilo de vida secularizado en lo que atañe a la relativa liberalidad en el vestir, en el consumo de alcohol y en la sexualidad es visto como coincidente con el comportamiento de las élites gobernantes, con las que, como es obvio, tampoco se simpatiza en absoluto (Ghalioun, 2004: 290-312).

Según un punto de vista muy difundido, estos «vicios» en lo que respecta a las costumbres se aúnan con las prácticas económicas ilícitas; ambos son «corrupción» y ambos deben ser combatidos. Incluso, la «corrupción» en las costumbres es percibida como un símbolo y un indicador privilegiado de esta otra corrupción en un sentido económico (Cf. Castien, 2003b: 177-178 y 2005a: 5-8). Evidentemente, en este caso juega también un

papel importante el resentimiento, el rechazo de lo que no se puede disfrutar y la hostilidad hacia los que acceden a aquello que uno no tiene. Para quienes viven día a día una dolorosa exclusión social, el modo de vida liberal, de disfrute sin restricciones de los placeres mundanos, se vuelve especialmente odioso, como símbolo del privilegio del otro y como símbolo también, en contrapartida, de la discriminación que se padece.

La condición marginal de estos intelectuales está dando lugar a un fenómeno extremadamente preocupante. Se trata de su profundo desapego, incluso de su marcada hostilidad, hacia la sociedad de la que proceden, desapego y hostilidad que les conducen a buscar un referente, y un público, en el mundo occidental. El intelectual árabe que reside en Occidente, que escribe en una lengua occidental, y para un público occidental, una serie de obras sobre su propia sociedad en las que combina un cierto tono exótico con la denuncia de ciertos abusos, y siempre desde unas coordenadas comprensibles por este público occidental, se ha convertido en un personaje muy habitual. Por más que se puedan elogiar a menudo estos trabajos de denuncia, también resulta a menudo palpable su exageración, e incluso su asimilación de algunos tópicos de la visión orientalista más tradicional con respecto al mundo árabe, a la cual insuflan ahora una nueva vida. Muchos de estos intelectuales, asustados por el auge de los movimientos islamistas, tienden además a ser satelizados, tanto por intereses extranjeros, como por las propias oligarquías de sus países de origen, legitimándolas ante el público y los gobiernos de Occidente, por ejemplo, como la única alternativa posible frente al peligro islamista. Ni que decir tiene que nada de esto contribuye demasiado a elevar su popularidad en sus propios países (Cf. Castien, 2005b: 5-8).

Tampoco la favorece el poderoso movimiento de reafirmación cultural en curso hoy en día en todas las sociedades árabes. Este movimiento no implica un rechazo en bloque de todo lo que provenga del mundo occidental, ni en lo que se refiere, obviamente, a las tecnologías, ni en lo que atañe a las instituciones, ni a los modos de vida. De hecho, a menudo puede compaginarse un cambio social muy profundo con el uso de ciertos marcadores identitarios y con el respeto, en ocasiones meramente formal, hacia ciertos valores tradicionales. Cuando una joven se cubre el cabello con el *hiyab* y el resto de su cuerpo con ropa occidental, al tiempo que sale y entra libremente de su casa, estudia, trabaja, se casa por amor y mantiene unas relaciones con su marido más o menos igualitarias, etc., ha modificado profundamente el modelo de vida tradicional, a la vez que utiliza unos signos identitarios muy visibles, con los que se diferencia del mundo occidental y testimonia su pertenencia colectiva y su lealtad a ciertos valores. De ahí que este movimiento de autoafirmación, no tenga por qué ser visto solamente como una especie de «miedo a la modernidad» (Cf. Mernissi, 1992) y de afán por refugiarse en el pasado. Este miedo existe, como existe también una idealización ingenua del pasado de las sociedades musulmanas y una mitificación de los primeros tiempos del islam.

Sin embargo, más allá de todo ello, esta revalorización de algunos elementos tradicionales resulta elevadamente funcional, desde el momento en que permite reconstruir una identidad colectiva finalmente asumible por la mayoría de la sociedad y desde el momento también en que resulta especialmente aconsejable revalorizar lo propio cuando se está siendo agredido y despreciado desde el exterior. A fin de cuentas, no existe tanta diferencia entre esta tendencia y la que observamos, sin ir más lejos, en determi-

nados movimientos indigenistas latinoamericanos, que tratan igualmente de construir unas nuevas identidades colectivas, movilizando un patrimonio cultural hasta entonces excluido y despreciado y entregándose de vez en cuando a una exaltación acrítica de su propio pasado y de algunas de sus costumbres más tradicionales.

Y en sociedades en donde el islam ha sido, y es, la ideología más difundida y arraigada y en donde, habida cuenta de su fuerte carácter globalizador, ha regulado durante siglos una gran parte de la vida cotidiana, es lógico que cualquier movimiento de construcción de una identidad colectiva, y de afirmación de la misma frente al exterior, haya de contener por fuerza una importante referencia religiosa. Reconocer la funcionalidad de esta referencia religiosa no supone, sin embargo, negar que la misma no ocasione luego ciertos problemas bastante complejos. Pero antes de abordar esta última cuestión, vamos a intentar demostrar con más detenimiento por qué nos parece insoslayable algún tipo de referencia al islam, en lo cual nuestro acuerdo con Burhan Ghalioun (2004: 236-259) es prácticamente absoluto. Evidentemente, si de lo que se trata es de construir una identidad nacional, se podría alegar que se puede recurrir a las culturas populares y al patrimonio histórico, tal y como se ha hecho habitualmente en la mayor parte del mundo en los últimos siglos. Ambos servirían de base para construir una identidad colectiva de carácter secular. Este es precisamente el punto de vista de los nacionalistas laicos, pero este recurso plantea ciertas limitaciones en el mundo árabe contemporáneo. Desde luego no faltan elementos del pasado a los que recurrir y de los que sentirse orgulloso. Pensemos, en lo que se refiere al patrimonio histórico, en que algunos países del área, como Egipto o Irak, han sido la cuna de la civilización humana. El problema consiste en que los vínculos entre esas antiguas y gloriosas civilizaciones y el Egipto o el Irak actual no son demasiado intensos.

No existe concordancia ni en la lengua, ni en las costumbres, ni, por supuesto, en la religión. La distancia es pues objetivamente superior a la que mantienen los europeos con el pasado grecorromano. Y, de hecho, durante siglos egipcios e iraquíes, al igual que otros pueblos de la región, no mostraron un excesivo interés por los monumentos en ruinas que jalonaban su tierra. En otras palabras, no hay realmente una continuidad objetiva ni subjetiva con el pasado. Por poner un ejemplo, todavía más claro, es sabido que toda esta zona fue hace dos mil años uno de los primeros hogares del pensamiento cristiano, el cual se nutrió durante siglos de las sutilezas doctrinales de las escuelas de Antioquía y Alejandría. Si embargo, de nuevo lo que entonces ocurrió no tiene apenas relación con la vida de la gente que hoy vive allí. San Agustín puede ser considerado, si se quiere, un tunecino y los tunecinos pueden, si quieren también, enorgullecerse de él, pero su pensamiento no ha dejado huella en el pensamiento posterior de su país, una vez que Túnez abandonó el cristianismo para convertirse al islam. Hoy en día San Agustín resulta mucho más importante para entender la historia de la orilla septentrional del Mediterráneo que la de su ribera meridional. En suma, el recurso a elementos tomados de la historia preislámica, puede tener una utilidad bastante limitada a la hora de recrear una identidad y una cultura en la que la gente se reconozca realmente (Cf. Castien, 2003a: 7-9).

Algo parecido viene a ocurrir con los elementos tomados de la cultura popular, como la cocina, la música, el vestido, determinadas lenguas etc. Aquí el inconveniente radica en

que la cultura popular es siempre algo simple, ligado a la vida cotidiana, y que no permite ir más allá de ella. Por sí misma, no sirve para expresar sentimientos más complejos, ni para aprehender científicamente el mundo, ni para dotarse de una visión de conjunto sobre la realidad. Estos objetivos sólo pueden lograrse mediante la alta cultura, la cultura forjada por especialistas, como lo son los científicos, los artistas y los ideólogos. Esta alta cultura es en las sociedades árabes una cultura en lengua árabe y con claros referentes islámicos. Si se prescindiera de ella, y no se quiere quedar confinado dentro de los estrechos límites de la cultura popular, será preciso entonces remitirse a alguna otra alta cultura, como la occidental. Un buen ejemplo es lo que ocurre en el Magreb con ciertos movimientos berberistas, de carácter radical, que rechazan con ferocidad todo lo que parece «árabe». Dado que no existe una alta cultura bereber, y ésta no puede ser creada de la nada, no tienen más remedio que seguir dependiendo de las lenguas y culturas occidentales. Nada habría de malo en sí en ello, salvo su conversión en una suerte de satélites culturales del mundo occidental, condenados, como muchos otros pueblos del Tercer Mundo, a imitar lo que se hace en los países centrales y a ocupar una posición periférica en lo cultural, y no sólo en lo económico, todo lo cual constituye un destino muy poco apetecible.

Por último, y aquí seguimos una vez más a Ghalioun (2004: 236-259), el recurso desmedido a las civilizaciones del pasado o a las culturas populares del presente plantea un nuevo inconveniente. Tanto las civilizaciones del ayer, como las culturas populares del hoy poseen un carácter local. El Egipto faraónico es algo que concierne, identitariamente hablando, sólo a los egipcios, del mismo modo que las antiguas civilizaciones de Siria o de Mesopotamia atañen sólo a quienes viven hoy en el solar en donde ellas se alzaron antaño. Lo mismo ocurre, por otra parte, con los dialectos locales y las manifestaciones culinarias o musicales. Pueden servir, y de hecho sirven, para la construcción de identidades nacionales en torno a los Estados hoy en día existentes, Estados que en muchos casos datan de fechas recientes y son el resultado de las divisiones trazadas por las potencias coloniales. Evidentemente, se puede optar por consolidar estas nuevas identidades nacionales y considerar al panarabismo como un sueño más bien utópico, del que más vale desentenderse por el momento (Cf. Charfi, 2001: 265-266). Pero, en un mundo en el que el proceso de globalización avanza al paso en que lo hace, esta prioridad otorgada a la formación de Estados pequeños y débiles resulta un tanto suicida. La mejor estrategia para el futuro parece ser la conformación de grandes bloques regionales, integrados por países ligados por intereses comunes y afinidades culturales. Así no los demuestra el caso europeo, el de Asia Oriental y el de América Latina. En el mundo árabe esta necesidad es todavía más perentoria, si se quiere superar la indefensión actual ante las agresiones exteriores. Al mismo tiempo, existe un substrato de afinidad cultural y lingüística muy importante, superior, por ejemplo, a la que guardan los distintos países europeos entre sí, lo cual podría favorecer cualquier futuro proceso de unificación.

La doble cara del islamismo

A la vista de este carácter irremplazable de la referencia islámica, no es de extrañar que los movimientos islamistas estén cosechando una amplia audiencia en la sociedad. Al

manejar unos referentes en los que se reconoce un amplio sector de la población, no solamente se han ganado una indiscutible capacidad movilizadora, sino que también pueden favorecer una mayor integración entre esta población y las instituciones políticas, ayudando a superar el sentimiento de ser ajeno y exterior que han caracterizado tradicionalmente al Estado en el mundo árabe (Cf. Ghalioun, 2004: 259-290). En este sentido, el islamismo contiene un componente de participación social, de integración y, en última instancia, de democratización y de modernización (Cf. Burgat, 1996: 203-229). No obstante, este componente constituye únicamente una parte de su realidad. En frente suyo hay otros que operan exactamente en el sentido opuesto. De ahí el carácter intrínsecamente contradictorio de los movimientos islamistas y de ahí también la evolución un tanto impredecible de estos movimientos, pues no sabemos de antemano qué tendencias van a acabar predominando en cada caso concreto. Este carácter contradictorio también es el responsable de las declaraciones tan encontradas que nos ofrecen sus dirigentes y que escuchamos también entre los observadores externos.

El componente antimodernista del islamismo deriva de ciertos problemas que presenta el referente identitario islámico y que puede acabar bloqueando el propio proceso de modernización. Para comprender por qué es así, pueden resultarnos de gran utilidad algunas ideas adelantadas hace ya varias décadas por el recientemente fallecido Clifford Geertz (1987: 203-218), una de las figuras señeras de la antropología mundial. De acuerdo con este autor, todo proceso de construcción nacional ha de satisfacer dos exigencias básicas, que él denomina «esencialista» y «epocalista», y que mantienen una relación de oposición y complementariedad simultánea. La primera alude a la necesidad de preservar la continuidad con el propio patrimonio cultural y con el propio pasado histórico. En cuanto al término «epocalismo», se refiere a la exigencia de alcanzar al mismo tiempo una compatibilidad básica con los requerimientos de una sociedad moderna. Es preciso lograr un cierto equilibrio entre estas dos exigencias a veces contradictorias, por más que ello se antoje complicado. El recurso al islam satisface con suma eficacia, como hemos podido apreciar, la exigencia «esencialista», pero puede resultar problemático con respecto a la «epocalista». La razón de ello estriba en que el islam, en sus formulaciones más tradicionales, ostenta ciertos rasgos que lo vuelven difícilmente compatible con la naturaleza de las sociedades modernas.

Aún a riesgo de resultar en exceso esquemáticos, podemos decir que en los últimos siglos, primero en Occidente, pero luego también en otras partes del mundo, ha tenido lugar un intenso proceso de *racionalización* y de *secularización*. Las antiguas cosmologías de carácter religioso han dejado de organizar el conjunto de la vida social y frente a ellas han ido apareciendo diversas esferas de actividad relativamente autónomas, como la ciencia, el arte y la política. El Estado moderno, fuerte y democrático, sólo puede existir sobre la base de un cierto nivel de secularización, es decir, de autonomía de la esfera política. Sólo así es posible ir reformando las leyes y las instituciones a fin de adaptarlas a los nuevos cambios sociales y sólo así es posible discutir las distintas ideas y los distintos intereses, sin correr el riesgo de que lo que se defiende sea condenado como una herejía religiosa.

Una ideología de carácter tan globalizador como el islam no deja de toparse con graves problemas a la hora de acomodarse a este modelo de sociedad moderna. No cabe duda

de la flexibilidad que el islam ha demostrado a lo largo de sus catorce siglos de historia. Pero, en nuestra opinión, constituye también un error de fondo olvidar que durante la inmensa mayoría de este tiempo esta flexibilidad ha sido demostrada en contextos sociales muy diferentes de los actuales, cuando el moderno proceso de racionalización no se había puesto en marcha todavía. En concreto, y a riesgo nuevamente de resultar en exceso esquemáticos, podemos señalar que existen al menos cuatro puntos de conflicto entre la naturaleza del islam más tradicional y las exigencias de una sociedad moderna (Castien, 2003a: 9-10 y 2003b: 351-357). En primer lugar, dentro de esta ideología ciertas normas de comportamiento son consideradas como mandamientos divinos expresos. Quedan así absolutizadas y a salvo de cualquier cuestionamiento crítico. De igual manera, y en segundo lugar, se tiende a suponer que el grado máximo de cumplimiento de los diferentes mandatos divinos se alcanzó en el marco de la primera comunidad musulmana, la dirigida personalmente por el Profeta en la ciudad de Medina. Se produce con ello una idealización del pasado, convertido en un modelo a imitar, que es difícil de compaginar con la idea de que las formas sociales han de ir evolucionando en aras de un funcionamiento progresivamente más eficaz. A todo ello se añade, como tercer elemento problemático, el hecho de que las distintas normas sociales emanadas de los textos sagrados del islam dibujan un modelo de sociedad marcado por evidentes desigualdades, especialmente las de género, lo cual contrasta acentuadamente con el ideal modernista de una emancipación progresiva del ser humano con respecto a los diversos constreñimientos naturales y sociales que pesan sobre él.

No hay que olvidar que la legislación islámica original no estaba encaminada a revolucionar el modo de vida de las sociedades tradicionales, sino tan sólo a atemperar sus aspectos más opresivos. Así se condujo con respecto a la esclavitud o las diferencias de género. Por último y en cuarto lugar, en la medida en que se pretende subordinar directamente las normas políticas a los dictados de la religión, no deja de producirse, en mayor o menor medida, una subordinación de la vida política a los designios de quienes tienen encomendada la interpretación de los textos sagrados, a los cuales se otorga un poder de control y supervisión sobre la misma, que se opone en última instancia a la idea de soberanía popular.

Cuando ciertos movimientos islamistas tratan de aplicar un modelo de islam tradicionalista chocan de manera evidente con los requerimientos de una sociedad moderna y democrática. A veces se da la paradoja de que se intentan llevar a la práctica las ideas de ciertos teólogos medievales que en sí nunca trascendieron del terreno de la teoría. El islamismo puede desembocar además en un gobierno de los clérigos, de los intérpretes de la palabra divina, como ha sido el caso de Irán, cosa que, como hemos visto, apenas había existido antes y que rompe en realidad con las tradiciones históricas de la región; más aún cuando el clero tiene ahora a su disposición los eficaces mecanismos represivos de un Estado moderno. Con ello, estos movimientos acaban anulando su propio potencial favorable a una mayor integración y participación popular. Así, cuando tratan de imponer unos códigos morales profundamente restrictivos, se enfrentan a las demandas liberalizadoras de ciertos sectores sociales a los que reprimen, en ocasiones, con una gran crueldad, con lo cual se recrea de nuevo esa falta de consenso social y esa ajeneidad, y ferocidad del Estado tan tradicionales en el mundo árabe (Burgat, 1996: 106-107).

De este modo, la combinación entre ciertas doctrinas tradicionales y las exigencias y capacidades de un Estado moderno terminan por dar lugar a una nueva realidad, que difiere tanto del modelo social tradicional, como del modelo de Estado moderno y democrático. Un buen ejemplo de este carácter en realidad innovador del islamismo viene dado por las deformaciones a las que es sometida la *shar'ia*, la llamada «ley islámica», cuando se pretende hacer de ella una legislación en el sentido moderno del término. Esta ley tiene por objeto no sólo regular las relaciones sociales, sino además promover una elevación moral del creyente, con vistas al objetivo último de su salvación. Como tal, es entonces mucho más que un derecho positivo, ya que incluye también elementos de una moralidad general e, incluso, una serie de hábitos cotidianos, no obligatorios, pero sí aconsejables, que pueden considerarse como integrantes de lo que hoy en día denominaríamos un «estilo de vida». Este carácter global de la *shar'ia* se ve atemperado, no obstante, por la extraordinaria diversidad de interpretaciones distintas de las que puede ser objeto cada versículo del Corán, cada dicho del Profeta y cada afirmación de los sabios del pasado. Dado el carácter descentralizado del clero musulmán, es muy frecuente que los jurisconsultos se decanten por unas u otras interpretaciones de acuerdo con las circunstancias de cada momento, sosteniendo puntos de vista totalmente enfrentados.

Muchas de las normas no son además estrictamente obligatorias, sino sólo recomendables y la decisión de seguirlas o no queda en manos de cada creyente. Toda esta concepción del derecho se ajustaba muy bien a la naturaleza de una sociedad tradicional, que, por una parte, se encontraba políticamente muy fragmentada y en la que, por otra parte, predominaba la idea de que el conjunto de las actividades humanas debían regirse por una cosmología de carácter religioso. El proceso de modernización ha alterado estos dos supuestos de manera radical. Por una parte, el establecimiento de un Estado centralizado implica la existencia de un derecho homogéneo y de aplicación obligatoria, de tal manera que el margen de maniobra de los juristas a la hora de interpretar la norma tiene que restringirse drásticamente y el de los ciudadanos corrientes prácticamente se esfuma.

Esta homogeneización del derecho ya se había producido parcialmente en el mundo islámico tradicional en aquellos periodos en los que existió un Estado relativamente fuerte, como con el Imperio otomano, si bien nunca alcanzó los extremos actuales. En contrapartida a esta mayor obligatoriedad, el derecho pierde ahora una gran parte de su carácter global. Deja de regular el conjunto de la existencia de cada individuo, con lo que puede distinguirse más fácilmente entre el derecho positivo, la moralidad general y las distintas «opciones de vida» personales. En el caso de ciertos islamistas se da la paradoja de que se pretende hacer de la *shar'ia* un derecho monopolizado en su interpretación por un reducido cuerpo de juristas oficiales e impuesto con todo el poder de un Estado moderno y, sin embargo, aplicable al mismo tiempo sobre todos los aspectos de la existencia individual. El resultado es un modelo de sociedad teocrático, totalitario y profundamente represivo, sobre todo por la dureza de ciertos castigos tradicionales y por su consagración de ciertas desigualdades insuperables entre las personas, especialmente las basadas en el género.

Este totalitarismo, y este carácter teocrático, es el gran peligro de un cierto proyecto islamista. Cuando se combina con la presencia de instituciones democráticas, como en

el caso de Irán, el resultado final es una especie de democracia vigilada y supeditada al control del clero. No obstante, hemos insistido antes en el carácter complejo y contradictorio de los movimientos islamistas. Ello hace posible su evolución en otras direcciones. Una de ellas estriba en la admisión progresiva de la autonomía de lo político, lo cual implica, *de facto*, la aceptación de un cierto grado de secularización. Se produce entonces un reconocimiento paulatino de que la vida política es muy compleja y se rige por unas reglas que no se pueden derivar de manera automática de los mandamientos religiosos. A menudo, los islamistas se encuentran con el hecho de que no logran imponerse sobre el resto de la sociedad. Les guste o no, tienen que llegar a ciertos acuerdos con otras fuerzas políticas, a las que han de conceder alguna legitimidad como interlocutores. Aceptan así, aunque sea regañadientes, que no pueden monopolizar ni el campo de la política, ni tampoco la referencia islámica. Esta evolución se observa muy claramente en el caso de Palestina y del Líbano, en donde los movimientos islamistas colaboran cada vez con más naturalidad con el resto de las organizaciones de su país.

Evidentemente, en muchos casos, y sobre todo en un primer momento, puede tratarse de una mera maniobra táctica. Se colabora, porque no se tiene otro remedio, en espera de que llegue el día en que se logre convertir los propios puntos de vista en obligatorios para todo el mundo. Pero en la medida en que el pacto y la negociación se convierten en una práctica habitual, es más probable que ello repercuta al final en las propias concepciones ideológicas. Esta evolución ideológica ya es observable en varios teóricos islamistas (Cf. AAVV., 2004: 71-86; Afaya, 1997: 82-86). De hecho, este cambio, no resulta tan sorprendente, si recordamos lo ocurrido en el propio mundo occidental. Hace un par de generaciones en Occidente una gran parte de las fuerzas políticas, tanto de derechas como de izquierdas, profesaban ideologías autoritarias y totalitarias y tenían como objetivo hacerse con el poder absoluto, eliminar a sus oponentes e imponer por la fuerza su visión del mundo. La práctica democrática suele ser en todas partes una buena escuela de moderación. Y es lo que está ocurriendo asimismo en varios países de mayoría musulmana. De ahí también las escisiones, de tendencia totalitaria y violenta, que experimentan de tanto en cuando los movimientos islamistas de masas. Olivier Roy (2003: 33-55) ha llegado a hablar, por ello, de una «banalización» del islamismo, consistente en un progresivo abandono de su proyecto originario, rupturista y totalitario, y su conversión en partidos de masas, nacionalistas y conservadores en el campo de las costumbres.

Naturalmente, esta marcha hacia la moderación plantea sus propios problemas. Una vez abandonado su inicial carácter rupturista, estos movimientos se vuelven mucho más fácilmente recuperables por el sistema oligárquico y clientelista al que se enfrentaban. Su evolución podría asemejarse entonces a la experimentada por muchos movimientos de izquierda y que en algunos países, como Marruecos, resulta tan marcadamente visible. A este respecto, Samir Amin (Amin y Ghalioun, 1996: 111-150) apunta la posibilidad de que a medio plazo estos movimientos islamistas pacten con las élites gobernantes, y con las potencias occidentales, y se integren en la gestión de los asuntos públicos, reproduciendo el mismo sistema de siempre en sus líneas generales, incluida la dependencia en el plano internacional. Esta posibilidad cobra todavía más fuerza por cuanto un segmento importante de la base social de estos movimientos está integrado por profesionales, funcionarios y pequeños y medianos empresarios, hasta ahora excluidos políticamente. Su

objetivo es, por ello, acabar con esta exclusión, pero sin promover ninguna transformación social radical. Lo ocurrido en Turquía resulta en este punto de lo más aleccionador.

En las condiciones actuales, este tipo de integración del islamismo moderado, o mejor dicho de sus capas dirigentes, dentro del marco del sistema puede democratizarlo relativamente, volviéndolo menos cerrado y oligárquico, pero en sí es difícil que resuelva ni los problemas de dependencia en el plano exterior, ni la masiva exclusión económica en el plano interior, con lo cual tampoco parece que haya que esperar ninguna estabilidad a más largo plazo. Una vía alternativa puede consistir en la movilización efectiva del conjunto de los excluidos sociales en favor de una apertura real del sistema. Un movimiento de estas características podría darse sobre la base de una cierta convergencia entre sectores laicistas e islamistas y tendría que combinar un discurso favorable al cambio en el modelo socioeconómico con un imprescindible sello identitario basado en la referencia islámica (AAVV., 2004: 23-32). El trabajo realizado, es muy tentativo, por ciertos colectivos en países como Líbano, Egipto y Marruecos apunta precisamente en esta dirección (Cf. Burgat, 1996: 261-263).

Hacia una secularidad endógena

Tal y como hemos señalado anteriormente, el problema consistiría en cómo tratar con este referente religioso de tal forma que conserve su eficacia movilizadora, sin convertirse a la larga en un obstáculo para la modernización. Para ello, es precisa una relectura del patrimonio cultural islámico. No se trata sólo de hacer una lectura reformista del mismo. El problema que siempre plantean estas lecturas reformistas consiste en que pretenden conjugar la lealtad a los textos sagrados, cuya validez nunca se cuestiona, con una visión de la realidad liberal y modernista. Su conciliación les obliga a realizar toda suerte de malabarismos conceptuales (Cf. Charfi, 2001: 157-169), pues, de hecho, los textos sagrados islámicos responden a una sociedad tradicional y es a ella a la que están adaptados. Por otra parte, este reformismo continúa, aunque con matices, aferrado a la idea de que el conjunto de la vida social debe estar regulado por una cosmovisión religiosa, aunque ésta ahora ostente un carácter mucho más humanista y liberal que en las versiones tradicionales. No se acepta, pues, plenamente la necesidad de una secularización. Por ello, este reformismo se queda un tanto a medio camino. Sin embargo, el laicismo que muchas veces se le opone por parte de ciertos occidentales y de ciertos árabes occidentalizados tampoco resulta satisfactorio. Como ha subrayado Ghalioun (2004: 325-334), el laicismo lo único que hace es delimitar un campo de actividad autónomo con respecto a la religión. Se trata de un espacio vacío que es preciso llenar. En el caso del mundo occidental, los valores, normas e ideas seculares han tardado siglos en desarrollarse y además en gran medida han surgido de la secularización de unos contenidos que originariamente tenían un carácter religioso.

En los países musulmanes sería preciso hacer lo mismo, encontrando los medios de rellenar ese espacio vacío delimitado por el laicismo. Esta es una tarea difícil por varias razones. En primer lugar, por la tantas veces señalada crisis de las ideologías nacionalistas y de izquierdas en esta región del mundo. Pero más allá de ello, a menudo la laicidad se concibe como mera liberalidad, como la posibilidad de tener un estilo

de vida menos supeditado a las prohibiciones religiosas a propósito del vestuario, la sexualidad o el consumo de alcohol, con lo que queda reducida a la búsqueda del placer inmediato. Como este placer inmediato puede no colmar las aspiraciones existenciales de mucha gente, no ha de extrañarnos que parte de ella termine volviendo a la vivencia de lo religioso y a un estilo de vida más puritano. Además, el laicismo así concebido queda identificado con una existencia superficial y banal, aparte de extranjera y extraña a la propia cultura. El problema estriba entonces en la ausencia de unos sistemas ideológicos que permitan vivir plenamente una vida secularizada. Pero estos sistemas ideológicos no pueden crearse a partir de la nada y tomarlos sin más del mundo occidental plantea el doble problema de su carácter extranjero, y, por lo tanto, rechazable para muchos, y de la posible dependencia ideológica que acaban suponiendo, algo especialmente notorio en esa intelectualidad laica y occidentalizada a la que antes nos hemos referido. La alternativa podría consistir en recrear unos marcos ideológicos seculares, pero partiendo del propio patrimonio cultural y, en consecuencia, de los referentes islámicos (Cf. Al-Yabri, 1998). Estos no pueden ser aplicados sin más en una sociedad moderna y la alternativa reformista ha mostrado sus limitaciones. Pero tampoco se puede prescindir de ellos. La única solución parece que es transformarlos, someterlos a una suerte de transmutación. Esta transmutación consistiría en integrar una serie de contenidos de origen religioso, como valores morales, normas de comportamiento, relatos míticos, festividades, etc., dentro de un marco diferente. Se les extraería del marco ideológico del que forman parte y se les introduciría en un nuevo de carácter secular. Con ello sería posible asegurar la continuidad con el pasado, y el sentimiento de seguridad que ello reporta, pero al tiempo construir una cultura renovada, más compleja, más tolerante y más secularizada. Es la misma operación que realizó a lo largo de varios siglos el mundo occidental con el legado del cristianismo y del paganismo grecolatino. Se trataría de una secularización, pero de una secularización endógena, capaz de asegurar una modernización asumida por la propia población.

Este proceso podría favorecer quizá la aparición de un espacio para el consenso entre islamistas y laicistas, ayudándoles a superar sus actuales enfrentamientos, totalmente estériles y fratricidas. Ambas tendencias albergan un elemento positivo. Los islamistas tienen el mérito de destacar la naturaleza actualmente insustituible del referente islámico y los laicistas la necesidad de una secularización. Pero cada una de estas tendencias desarrolla luego, demasiado a menudo, su propia contribución de un modo totalmente unilateral, negándose a reconocer lo que la otra puede tener de positivo (Ghalioun, 2004: 504-552). Superar las animadversiones recíprocas y remodelar el propio patrimonio cultural no son desde luego tareas sencillas, pero parecen la única vía para afrontar los males del presente.

Bibliografía

AFAYA, Nouredine: *L'Occident dans l'imaginaire arabo-musulman*, Les Editions Toubkal, Casablanca, 1997.

AL-YABRI, Mohammed Abed: *Crítica de la razón árabe. Nueva visión sobre el legado filosófico andalusí*, editorial Icaria, Barcelona, 2001.

- AAVV: *Al-muzaqafun al-magariba wa al-haraka al-usulia. Taydid al-fikr ad-dini, al-demoqratia, huquq al-insan wa al-mar'a 'and al-usuliin*, Manshurat Al-ahdaz Al-Magrebia, 2004.
- AMIN, Samir: *La nation arabe. Nattionalisme et lutttes des clases*, Minouit, París, 1976.
 — *La desconexión. Hacia un sistema mundial policéntrico*, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, Madrid, 1988.
- AMIN, Samir y GHALIOUN, Burhan: *Hiwar ad-dawla wa ad-din*, Al-markaz az-zaqafi al-'arabi, Casablanca, 1996.
- AYUBI, Nazih N.: *Política y sociedad en Oriente Próximo. La hipertrofia del Estado árabe*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 1996.
- BURGAT, François: *El islamismo cara a cara*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 1996.
- CASTIEN MAESTRO, Juan Ignacio: «Identidad cultural e integración social en las sociedades del Magreb. Algunas reflexiones», *Papeles Ocasionales*, número 3, Boletín editado por el Seminario de Fuentes Orales y Gráficas de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2003, en: http://www.uned.es/sfog_publicaciones.htm.
 — *Las astucias del pensamiento. Creatividad ideológica y adaptación social entre los inmigrantes marroquíes en la Comunidad de Madrid*, Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2003b.
 — «Un islam múltiple. La definición de la identidad religiosa entre los inmigrantes marroquíes en la Comunidad de Madrid», *Encuentro Islamo-Cristiano*, número 404, Madrid, 2005a.
 — «Edward Said y el orientalismo: esencialismo frente a historicismo», *Papeles Ocasionales*, número 9, Boletín editado por el Seminario de Fuentes Orales y Gráficas de la UNED, 2005b, en: http://www.uned.es/sfog_publicaciones.htm.
- CHARFI, Mohamed: *Islam y libertad. El malentendido histórico*, Almed, Barcelona, 2001.
- GELLNER, Ernest: *Naciones y nacionalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- GEERTZ, Clifford: *La interpretación de las culturas*, editorial Gedisa, Barcelona, 1989.
- GHALIOUN, Burhan: *Naqd as-siassa. Ad-dawla wa ad-din*, Al-markaz Az-zaqafi al-'arabi, Casablanca, 2004.
- HAMMOUDI, Abdellah: *Maîtres et disciples. Gènese et fondaments des pouvoirs autoritaires dans les sociétés arabes. Essai d'anthropologie politique*, Maison-Neuve Larose et Les Editions Toubkal, Casablanca, 2001.
- LAROUÏ, Abdallah: *Mafhum ad-daula*, Al-markaz az-zaqafi al-'arabi, Casablanca, 1998.
- MAHFUZ, Naguib: *Hijos de nuestro barrio*, editorial Alcor, Barcelona, 1989.
- MERNISSI, Fatima: *Islam y modernidad. El miedo a la democracia*, Muchnik-Editores, Barcelona, 1992.
- ROSIER, Bernard: «Quel développement pour quelle société?» en *Algerie, 20 ans*; dossier de la revista *Autrement*, número 38, París, 1982.
- ROY, Olivier: *El Islam mundializado. Los musulmanes en la era de la globalización*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2003.

RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS



CAMPO CORTÉS, Eduardo del

Odiseas. Al otro lado de la frontera: historias de la inmigración...

Editado por la Fundación «José Manuel Lara», enero de 2007

Rústica. 340 páginas.

Este libro es fundamentalmente social y emotivo. Del CAMPO, a través del relato de historias humanas, carga de emociones la mente y el corazón del lector, presentando de este modo un enfoque muy humano de la inmigración.

Resulta evidente que no se trata de un enfoque objetivo ni descriptivo del fenómeno, sino de un alegato a la convivencia y al respeto de todos, sin entrar en profundidad en aquellas cuestiones que son realmente controvertidas o discutibles. El libro obvia algunas posturas críticas con aspectos de la inmigración y enfoca las cuestiones únicamente desde su perspectiva, basada en criterios humanos. El autor proclama un mundo ideal en el que las fronteras sirvieran para integrar y no para separar, en el que la convivencia entre las personas, las razas y las culturas fuera idílica y en el que la solidaridad y la ayuda entre los «distintos mundos» fuera más intensa.

El libro es una buena fuente de información pero no se puede evitar la sensación de que el autor se sitúa desde principio a fin del lado del débil, el inmigrante. Es su manera de entender el fenómeno, sólo que a veces no conviene olvidar que el funcionamiento del Estado de bienestar obliga necesariamente a mantener equilibrios que van más allá de la buena voluntad y de las fronteras abiertas de par en par.

En conjunto y entendiendo las peculiaridades antes señaladas, es una obra interesante puesto que ofrece una imagen de la inmigración basada en relatos personales y reales. Inmigrantes con nombres y apellidos nos cuentan sus historias y odiseas, y nos hacen ponernos en la piel de personas que para llegar a ser inmigrantes en España, han tenido que sortear penalidades, adversidades, injusticias y sufrimientos. Sin duda que sirve para humanizar el fenómeno y para entender también algunas posturas que quizás, en muchas ocasiones, desde algunos sectores de la sociedad, es difícil reparar en ellas.

El autor pretende contrastar dos modos de hacer las cosas y llevar al lector a la idea de que otro tipo de inmigración es posible. Del CAMPO es un profesional del periodismo que por el ejercicio de su actividad profesional ha vivido el fenómeno de la inmigración en primera persona. Las vivencias, experiencias y opiniones personales se unen para dar forma a este ensayo de claro contenido y mensaje social.

Eduardo del CAMPO CORTÉS (Madrid, 1972) es reportero especial del diario *El Mundo*. Ha alternado los viajes por el sur de España con otros al extranjero, a países como Afganistán, Argelia, Marruecos o el Sahara Occidental. Para otros medios ha cubierto informaciones en Albania, Bosnia, Macedonia, Afganistán, Cachemira, Tíbet, Ruanda, Congo, India, Pakistán o Colombia. Ha sido guionista del programa cultural de Radio Nacional de España *Música en el Ático* y de la serie *Donde el viento da la vuelta*, de Canal Sur Televisión. Como profesor, ha impartido clases de español y redacción periodística en la Facultad de Magisterio de Pereira (Colombia), en Lehman Collage de Nueva York y en el Instituto

Cervantes de esta ciudad. Es colaborador de la revista *Ó* de Buenos Aires y de la revista de viajes *Altair* de Barcelona. Ha publicado el libro de poemas *Pan Americano* (1999) y varios libros colectivos de poesía.

J. F. V.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

ACTO DE TOMA DE POSESIÓN DEL GENERAL JEFE DE LA EALEDE Y DEL CONTRALMIRANTE JEFE DE ESTUDIOS DE LA ESFAS



El día 1 de septiembre a las 10:00 horas, en el aula magna de este Centro, se celebró el acto de toma de posesión del general de división (Ejército del Aire) excelentísimo señor don Tomás Ramos Gil de Avalle como jefe de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE), y del contralmirante excelentísimo señor don Buenaventura López Rodríguez como jefe de Estudios de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS). El acto fue presidido por el almirante DICESEDEN.

INAUGURACIÓN DEL XI CURSO DE ESTADO MAYOR DE LAS FUERZAS ARMADAS (CEMFAS)



El día 1 de septiembre a las 9:30 horas, en el aula magna de este Centro, tuvo lugar la inauguración del XI Curso de la CEMFAS este acto fue presidido por el DICESEDEN.

PRESENTACIÓN DEL *CUADERNO DE ESTRATEGIA* «LA INTELIGENCIA, FACTOR CLAVE FRENTE AL TERRORISMO INTERNACIONAL» DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE)



El día 14 de septiembre, a las 18:30 horas, en el paraninfo de este Centro, tuvo lugar la presentación del *Cuaderno de Estrategia* «La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional», organizada por el IEEE de la Dirección General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa.

CONFERENCIA GENERAL



El día 17 de septiembre, a las 18:00 horas, tuvo lugar en el aula magna de este Centro, dentro del ciclo de conferencias de la Cátedra «Marqués de Santa Cruz de Marcenado» del CESEDEN-Fundación Sagardoy, don Juan Díez Nicolás, catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, impartió una conferencia con el título: *La España de hoy vista por un sociólogo*.

XIX CONFERENCIA DE LA EINIRAS (EUROPEAN INFORMATION NETWORK ON INTERNATIONAL RELATIONS AND AREA STUDIES)



Los días 17 y 18 de septiembre, en horario de mañana y tarde, en el comedor «Hernán Cortés» de este Centro, tuvo lugar la XIX Conferencia Anual de la EINIRAS, bajo el título: *Como la tecnología y los usuarios influyen en la cultura de la información en las relaciones internacionales*, para la que ejercieron como anfitriones el Real Instituto Elcano y el Centro de Documentación de la Defensa.

III CURSO CONJUNTO DE INTELIGENCIA DE SEÑALES Y GUERRA ELECTRÓNICA



Entre los días 19 de septiembre al 16 de octubre, se desarrolló en el aula número 19 de este Centro, el III Curso Conjunto de Inteligencia de Señales y Guerra Electrónica, dirigido por el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

REUNIÓN GRUPO DE TRABAJO BICES

Entre los días 21 y 25 de septiembre, en el aula número 21 de este Centro, tuvo lugar la reunión del Grupo de Trabajo BICES, dirigido por el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

SEMINARIO ESTRATEGIA COMUNICATIVA DE LA DEFENSA

El día 24 de septiembre, tuvo lugar en el aula número 23 de este Centro, el Seminario de Estrategia Comunicativa de la Defensa.

REUNIÓN DIGEREM

EL día 16 de octubre a las 11:00 horas, en el aula número 1 de este Centro, se desarrolló la reunión de la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza (DIGEREM).

VI CURSO DE GESTIÓN STIC

Entre los días 19 al 30 de octubre, se desarrolló en el aula número 20 de este Centro, el VI Curso de Gestión STIC, dirigido por el Centro Criptológico Nacional.

INAUGURACIÓN DEL XI CURSO DE ACTUALIZACIÓN PARA EL DESEMPEÑO DE LOS COMETIDOS DE OFICIAL GENERAL



El día 23 de septiembre, en el aula magna de este Centro, tuvo lugar la inauguración del XI Curso de Actualización para el Desempeño de los Cometidos de Oficial General, la inauguración de este Curso fue presidida por el almirante DICESEDEN.

VISITA DEL RCDS (*ROYAL COLLEGE OF DEFENSE STUDIES*) DEL REINO UNIDO



El día 28 de septiembre visitó el CESEDEN, formando parte de la visita que realiza a España, (*Mediterranean Tour 2009*), los componentes del Curso de Defensa Nacional del RCDS, la delegación estaba compuesta por 15 personas, entre profesores y alumnos. Siendo el jefe de la delegación, el señor don Jeremy Jarvis (Reino Unido), miembro del RCDS.

Durante su estancia esta delegación asistió a conferencias a cargo de la Secretaría General de Política de Defensa/Dirección General de Política de Defensa, el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y el Ministerio del Interior y a un almuerzo en los comedores de este Centro.

III CURSO DE ALTA GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y RECURSOS PATRIMONIALES



El día 28 de septiembre a las 16:45 horas, se desarrolló en el aula número 23 de este Centro, la inauguración del III Curso de Alta Gestión de Infraestructura y Recursos Patrimoniales.

MÓDULO DEL CICLO SUPERIOR DEL COLEGIO 5+5 DEFENSA



Entre los días 29 de septiembre y 1 de octubre, se desarrolló, en las aulas números 12, 13 y 14 de este Centro, el Módulo del Ciclo Superior del Colegio 5+5 Defensa, denominado: *Contribución de la Iniciativa 5+5 en la seguridad del Mediterráneo.*

CURSO DE GESTIÓN DE PROGRAMAS



Entre los días 1 al 29 de octubre, se desarrolló en el aula número 20 de este Centro, el Curso de Gestión de Programas, dirigido por la Dirección General de Armamento y Material.

VISITA DEL CURSO DE ALTOS ESTUDIOS MILITARES DE COLOMBIA



Entre los días 6 y 10 de octubre visitó el CESEDEN una delegación del Curso de Altos Estudios Militares de Colombia, esta delegación estaba formada por 13 personas acompañadas por el agregado militar y naval de Colombia coronel Don Gustavo Enrique Avendaño Miranda.

Durante su estancia asistieron a conferencias a cargo del CESEDEN, la Dirección General de Política de Defensa Subdirección General de Planes y Relaciones Institucionales, Estado Mayor Conjunto/División de Estrategia y Planes. Visitaron la Academia de Artillería de Segovia

JORNADA INFORMATIVA PARA AGREGADOS DE DEFENSA, MILITARES, NAVALES Y AÉREOS ACREDITADOS EN ESPAÑA



El día 9 de octubre, de 9:00 a 15:00 horas, en el paraninfo de este Centro, tuvo lugar la Jornada Informativa para Agregados de Defensa, Militares, Navales y Aéreos acreditados en España. La apartura estuvo a cargo del director general de Política de Defensa, general de división (Ejército de Tierra) excelentísimo señor don Benito Raggio Cachinero.

SEMINARIO HISPANO-HOLANDÉS: MUJER Y FUERZAS ARMADAS. MISIONES INTERNACIONALES



El día 14 de octubre, de 9:30 a 16:00 horas, en el paraninfo y aulas números 12, 13 y 20 de este Centro, tuvo lugar el Seminario hispano-holandés: *Mujer y Fuerzas Armadas. Misiones internacionales*. Este Seminario fue inaugurado por el agregado de Defensa de los Países Bajos teniente coronel Henrie Doreleijers y clausurado por la subsecretaria de Defensa, doña Victoria San José Villacé.

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



El día 22 de octubre, tuvo lugar en el comedor «Cristobal Colón» y en el paraninfo de este Centro, la celebración de la comida-conferencia-coloquio. En el transcurso del acto don Constantino Méndez Martínez, secretario de Estado de Defensa, impartió una conferencia.

CONFERENCIA GENERAL



El día 22 de octubre, a las 18:00 horas, tuvo lugar en el aula magna de este Centro, dentro del ciclo de conferencias de la Cátedra «Marqués de Santa Cruz de Marcenado» del CESEDEN-Fundación Sagardoy, don Julián García Vargas, presidente de la Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Aeronáutica y Espacio, impartió una conferencia con el título: *El papel de España en el mundo*.

IV ENCUENTRO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO Y DERECHO MILITAR



Entre los días 27 y 29 de octubre, se desarrolló en el aula magna de este Centro, el IV Encuentro Internacional de Derecho Humanitario y Derecho Militar organizado por la Asociación Internacional de las Justicias Militares.

- Se ruega a los suscriptores de este *Boletín de Información* que consignen 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